

ANALISA

1985—3

**MENGGALAKKAN
KEGIATAN
EKONOMI**



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Dewan Redaksi

Pande Radja SILALAHI

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAHI
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOLYUDO
A. Sudiharto DJIWANDONO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO
Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAHI
Ronald NANGOI
S. TJOKROWARDOJO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Alamat

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang III/27,
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534,
356535

250

ANALISA

TAHUN XIV, NO. 3, MARET 1985

PENGANTAR REDAKSI	208
PASAR JEPANG YANG TERTUTUP AKAN TERBUKA MELALUI KERJASAMA DENGAN SOGO SHOSHA?	
<i>J. PANGLAYKIM</i>	210
PERUBAHAN STRUKTURAL PRODUKSI DAN PERDAGANGAN INDONESIA: SEBUAH PANDANGAN	
<i>Rin Purwani BUDI</i>	234
SEKTOR INFORMAL DAN KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA	
<i>Murwatie B. RAHARDJO</i>	248
PERDAGANGAN IMBAL-BELI DAN EKSPOR NON-MIGAS	
<i>Michael B. SOEBAGYO</i>	264
INDUSTRI PERBANKAN MENCARI MEKANISME YANG UNGGUL DALAM LINGKUNGAN BISNIS YANG TERUS BERUBAH-UBAH	
<i>J. PANGLAYKIM</i>	278
BUDIDAYA PETERNAKAN RAKYAT: FAKTOR STRATEGIS UNTUK PEMBANGUNAN PEDESAAN	
<i>Sunarto NDARU MURSITO</i>	289
KEBIJAKAN PANGAN INDONESIA: BELAJAR DARI KEBERHASILAN	
<i>Sudarsono HARDJOSOEKARTO</i>	303

Pengantar Redaksi

Salah satu usaha untuk menggerakkan kegiatan perekonomian Indonesia yang dalam beberapa tahun ini mengalami kelesuan adalah penggalakan kegiatan ekspor. Baru-baru ini pemerintah telah mengeluarkan Inpres No. 4 tahun 1985 dengan harapan agar arus barang masuk ke dan dari Indonesia menjadi lebih lancar dan mudah serta dengan biaya yang lebih rendah. Sejalan dengan perbaikan ini, usaha yang tidak kalah pentingnya adalah mencari, membuka dan memantapkan kedudukan Indonesia di pasar internasional. Dan dalam hal ini pasar Jepang sangat penting artinya. Selama ini banyak negara mengeluh dan menyatakan bahwa pasar Jepang sulit ditembus karena berbagai alasan. Namun berdasarkan pengamatan dan penelitian bertahun-tahun, J. PANGLAYKIM masih melihat kemungkinan bagi Indonesia untuk memasarkan produknya terutama komoditi non-migas di Jepang. Hal ini diuraikan dalam tulisan pertama yang berjudul "Pasar Jepang yang Tertutup Akan Terbuka Melalui Kerjasama dengan Sogo Shosha?" Panglaykim juga mengutarakan bahwa usaha penggalakan ekspor harus sejalan dengan usaha industrialisasi. Dalam beberapa tahun belakangan ini semakin terasa bahwa kebijakan industrialisasi Indonesia yang sampai saat ini bersifat "inward looking," kurang mendukung penggalakan ekspor sehingga perlu diubah menjadi kebijakan yang lebih berorientasi ke ekspor.

Dalam tulisannya yang berjudul "Perubahan Struktural Produksi dan Perdagangan Indonesia: Suatu Pandangan," Rin Purwani BUDI menyoroti hal yang berkaitan dengan industrialisasi di Indonesia dan kaitannya dengan pola perdagangan. Dalam tulisan ini penulis memberikan alternatif yang kiranya lebih tepat untuk diterapkan di Indonesia dewasa ini.

Keinduran tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam beberapa tahun belakangan ini telah menimbulkan masalah yang berkaitan dengan ketenagakerjaan semakin menonjol yang menuntut penanganan yang serius.

Sehubungan dengan ini dalam tulisan ketiga yang berjudul "Sektor Informal dan Ketenagakerjaan di Indonesia" Murwatie B. RAHARDJO mencoba menganalisa masalah ketenagakerjaan di Indonesia. Dari analisanya penulis menyimpulkan bahwa perhatian yang lebih serius perlu diberikan kepada mereka yang bergerak di sektor informal. Ini didasarkan kepada keyakinan bahwa dalam beberapa tahun mendatang tidak seluruh angkatan kerja yang ingin bekerja dapat memperoleh pekerjaan.

Dalam tahun 1982 Pemerintah Indonesia memberlakukan PP No. 1 tahun 1982 yang pada dasarnya dimaksudkan untuk lebih menggalakkan ekspor Indonesia. Berdasarkan penelitian, kebijakan imbal-beli seperti dimaksudkan dalam peraturan tersebut telah diterapkan di beberapa negara dan hasilnya juga beraneka-ragam. Sejauh mana kebijakan imbal-beli yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia kiranya perlu diketahui karena ia dapat berfungsi sebagai pelajaran yang bermanfaat. Michael B. SOEBAGYO dalam tulisannya yang berjudul "Perdagangan Imbal-Beli dan Eksport Non-Migas" mencoba menguakkan apa kiranya yang dapat dipelajari dari kebijakan imbal-beli sesuai dengan PP No. 1 tahun 1982 tersebut.

Dalam dunia modern sekarang ini perubahan-perubahan berlangsung dengan cepat. Ini berarti untuk dapat berhasil dalam bisnis para pelaku ekonomi termasuk pelaku dalam dunia perbankan harus mampu menyesuaikan diri dengan segala perubahan yang terjadi. Dalam tulisannya yang berjudul "Industri Perbankan Mencari Mekanisme yang Unggul dalam Lingkungan Bisnis yang Terus Berubah-ubah," J. PANGLAYKIM berusaha memberi masukan bagaimana perbankan seharusnya menghadapi perubahan yang terjadi dalam beberapa waktu ini.

Salah satu kegiatan ekonomi yang menopang kegiatan ekonomi Indonesia sehingga tidak sampai terlalu merosot adalah kegiatan di sektor pertanian. Keberhasilan Indonesia dalam bidang pertanian termasuk peternakan dalam tahun-tahun mendatang tentu perlu dipertahankan. Keberhasilan ini akan dapat dicapai bila usaha pembangunan dalam bidang ini dan kebijakan yang mendukungnya dapat dikelola secara lebih baik. Sehubungan dengan ini dua tulisan terakhir secara khusus membahas hal yang menyangkut pertanian dan peternakan dengan suatu tujuan agar hasil pembangunan dapat terasa secara lebih merata di seluruh pelosok tanah air. Kedua tulisan tersebut adalah "Budidaya Peternakan Rakyat: Faktor Strategis untuk Pembangunan Pedesaan" oleh Sunarto NDARU MURSITO dan "Kebijakan Pangan Indonesia: Belajar dari Keberhasilan" oleh Sudarsono HARDJOSOEKARTO.

Pasar Jepang yang Tertutup Akan Terbuka Melalui Kerjasama dengan Sogo Shosha?*

J. PANGLAYKIM

RANGKUMAN

Kertas kerja ini membahas secara singkat perubahan dalam industri dan perdagangan luar negeri Jepang dengan disertai ikhtisar beberapa survei tentang perkembangan serta kesimpulan-kesimpulan tentang investasi luar negeri negara tersebut. Jepang telah merupakan negara pengekspor modal yang sudah mencapai suatu tingkat kematangan. Investasi Jepang dewasa ini tampaknya lebih diarahkan ke negara-negara industri dan ini tercermin dari jumlah modal yang ditanam di negara-negara industri seperti di Amerika yang terus meningkat. Negara-negara yang mendasarkan industrinya pada sumber-sumber alam (*resource-based industries*), seperti Indonesia, sedang mengalami penurunan investasi luar negeri. Seperti diketahui, investasi Jepang ditangani oleh para Sogo Shosha, perusahaan multinasional Jepang. Sogo Shosha telah memainkan peranan yang sangat penting sebagai "mekanisme" pelaksanaan strategi ekspor Jepang. Sogo Shosha, dewasa ini, juga telah dapat digolongkan sebagai *global traders* yang antara lain menangani ekspor hasil-hasil non-migas Indonesia ke pasar internasional.¹

Dalam usaha melihat pasar luar negeri yang potensial bagi hasil-hasil non-migas kita, khususnya Jepang, kami akan memberikan beberapa pemikiran

*Saduran kertas kerja yang disampaikan pada Sidang Pleno ISEI yang diselenggarakan dari tanggal 28-31 Maret 1985, di Malang.

¹Kami sedang mengadakan survei mengenai Sogo Shosha melalui perwakilan mereka di Indonesia. Kami berharap bahwa survei tersebut akan memberikan gambaran mengenai kegiatan mereka dalam rangka mengekspor hasil-hasil non-migas kita ke pasar internasional dalam arti jumlah, negeri tujuan, dan produk misalnya. Kami belum mengetahui apakah kami akan mendapat tanggapan dari perwakilan para Sogo Shosha tersebut, tetapi beberapa di antara mereka telah menyatakan kesediaan mereka untuk membantu kami.

secara singkat mengenai kompleksitas sistem distribusi yang diterapkan di negara tersebut. Dari variasi produk yang terdapat pada ribuan *department store* di Jepang, dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa pasar negara tersebut sangat menarik dan menuntut kualitas produk yang tinggi. Untuk menembus pasar Jepang, dibutuhkan kerjasama yang erat antara pengusaha-pengusaha *department store* di Indonesia atau eksportir-eksportir nasional dengan pengusaha-pengusaha *department store* di Jepang. Kerjasama seperti ini belum kita jajaki secara serius! Cara lain untuk menarik manfaat dari potensi pasar Jepang tersebut ialah dengan bekerjasama dengan para Sogo Shosha karena mereka telah mempunyai kedudukan kuat di pasar dalam negeri. Menurut pendapat kami dewasa ini eksportir-eksportir kita masih sulit, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, menembus pasar Jepang karena sistem distribusi yang demikian kompleks dan rumit serta penuh kendala. Pengusaha-pengusaha kita harus membuat semacam *working arrangement* dengan usaha-usaha yang memiliki berbagai keunggulan komparatif (*comparative advantages*) agar Jepang dapat membantu kita memperkenalkan hasil-hasil non-migas ke pasar internasional. Setiap kelompok usaha nasional dapat saja membuat *working arrangement* dengan lebih dari satu Sogo Shosha. Ada yang berpendapat bahwa ini akan mengakibatkan ketergantungan kita kepada Jepang bila dalam usaha memasarkan hasil-hasil non-migas itu kita menggunakan jasa-jasa mereka. Ini benar. Oleh karena itu *working arrangement* tersebut harus dilihat sebagai usaha sementara, sambil kita mengembangkan kemampuan kita menembus pasar internasional. Tetapi usaha menembus pasar internasional itu harus kita lakukan dengan sungguh-sungguh! Sementara kita belum mampu mengembangkan keunggulan komparatif, dilihat dari sudut *cost and benefit* mungkin satu-satunya pilihan bagi kita ialah membuat *working arrangement* tadi, asal saja dilakukan dengan "adil" sehingga menguntungkan dua belah pihak. Tentu saja harus diperhitungkan bahwa pihak yang lebih kuat akan memiliki keunggulan yang lebih besar, tetapi kita harus dapat memperkuat kedudukan kita dengan tidak melakukan tindakan-tindakan yang tidak konsisten. Di dalam pasar internasional, kita harus "patuh" kepada *rule of the game* perdagangan internasional, dan kita mungkin tidak dapat menerapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sifatnya tidak konsisten dan sepihak, tanpa mengalami dampak kepada perdagangan luar negeri kita.

PERUBAHAN STRUKTUR INDUSTRI DAN PERDAGANGAN LUAR NEGERI JEPANG

Dari *White Paper on Japanese Economy 1984*, dapat ditarik beberapa kesimpulan mengenai perubahan-perubahan struktur industri dan perdagangan luar negeri Jepang:

1. Bila yang menjadi andalan industri Jepang sebelum Perang Dunia II ialah industri-industri padat karya (*labour-intensive industries*) seperti tekstil, maka setelah Perang Dunia II industri Jepang beralih ke industri-industri padat modal (*capital-resources-intensive industries*) seperti industri logam, industri kimia. Akhir-akhir ini industri-industri di negara tersebut mulai mengarah ke industri-industri padat teknologi/perakitan-manufaktur seperti industri-industri pengangkutan, barang-barang elektronik, *optical fibres*. Perubahan juga tampak pada arah investasi modal dalam negeri yang juga akan mempunyai akibat pada pola perdagangan Jepang.
2. Bila kita sekarang melihat struktur perdagangan maka telah terjadi perubahan yang nyata pada keunggulan komparatif atau superioritas komparatif di antara Amerika, Jepang, Masyarakat Ekonomi Eropa (EEC), dan negara-negara sedang berkembang. Keunggulan atau superioritas komparatif Jepang tampak jelas pada industri-industri yang mengarah ke perakitan-manufaktur yang sangat bergantung kepada teknologi canggih.
3. Perbaikan dalam keunggulan komparatif Jepang itu dimungkinkan oleh keberhasilan negara ini mengatasi dua perubahan pokok dalam tahun-tahun 1970-an. Jepang telah berhasil mengejar ketinggalannya dari negara-negara berkembang/maju dan mengatasi krisis minyak dengan melaksanakan penghematan (*savings*) energi dan sumber-sumber alam lainnya. Keberhasilan mereka didukung oleh inovasi teknologi ke arah teknologi canggih didasarkan pada teknologi elektronik-mikro. Industri-industri Jepang lebih diarahkan ke padat teknologi dan ke penambahan nilai (*value added*).
4. Suatu survei yang dilakukan oleh Kementerian Perindustrian dan Perdagangan Jepang (MITI) menggambarkan bahwa usaha-usaha komersial dalam tahun fiskal 1980 mencatat penjualan yang sangat meningkat. Lebih kurang 70% dari hasil produksi dalam negeri *subsidiaries* dari berbagai usaha patungan, telah terjual di pasar dalam negeri, sedangkan pembelian bahan-bahan mentah dari Jepang mencapai 40%.
5. Sektor manufaktur dari usaha patungan atau *subsidiaries* di host country dapat digolongkan sebagai *knock-down assembly*, *cost-oriented*, atau *resource supply*. Dalam tahun fiskal 1980-1981 misalnya, *knock-down assembly* *subsidiaries* secara efektif mengurangi 10% ekspor Jepang. Pengimporan oleh perusahaan-perusahaan patungan tersebut kecil dibandingkan dengan seluruh produksi Jepang.
6. Jumlah pekerja pada perusahaan-perusahaan manufaktur dalam negeri (host countries) itu meningkat, sedangkan di perusahaan-perusahaan manufaktur di Jepang sendiri kurang meningkat. Mungkin ini disebabkan oleh usaha mengefisienkan perusahaan-perusahaan di Jepang, tetapi per-

tumbuhan produksi di luar negeri mempunyai pengaruh pada kesempatan kerja di Jepang sendiri.

7. Jepang tampak menyadari keanggotaannya dalam dunia yang semakin interdependent. Jepang antara lain menyatakan "keharusannya" menyumbang kepada vitalisasi ekonomi dunia dengan membuka pintu pasar dalam negerinya dan memperbesar impornya, menganjurkan alih teknologi, meningkatkan kerjasama di bidang industri dan ekonomi. Pernyataan tersebut sering "dikeluarkan" secara resmi. Dalam kenyataan meskipun Jepang mengenakan tarif impor rendah, tetapi aspek-aspek kendala non-tarifnya demikian banyak sehingga tarif yang rendah itu tidak mempunyai arti lagi karena sulitnya barang-barang masuk ke pasar Jepang.
8. Aspek-aspek kendala non-tarif ini sering tidak "dimengerti" oleh para petugas Pemerintah Jepang. Pasar Jepang dalam banyak hal masih terlihat tertutup, ditambah lagi oleh sistem distribusi yang unik yang diterapkan oleh negara itu. Mungkin ini merupakan keunggulan *built-in* Jepang yang "memaksa" negara lain bekerjasama dengan salah satu Sogo Shosha-nya?

INVESTASI LANGSUNG JEPANG DAN KECENDERUNGANNYA

Perubahan struktur dan perdagangan Jepang telah mengakibatkan perubahan pola investasi Jepang. Dari laporan dan survei mengenai investasi luar negeri Jepang² ternyata bahwa:

1. Investasi langsung Jepang dapat dikatakan lepas landas pada tahun 1972 karena terdapat penurunan dalam transaksi-transaksi sektor bisnis di negara tersebut. Pada tahun 1981, investasi Jepang meningkat disebabkan oleh adanya ketegangan dalam bidang perdagangan dan ini diperkirakan dapat berlangsung terus selama neraca perdagangan Jepang dan Amerika surplus di pihak Jepang (lebih kurang US\$34 miliar).
2. Bila beberapa waktu yang lalu, investasi luar negeri Jepang lebih banyak diarahkan ke sektor-sektor komersial, jasa-jasa, dan perkembangan sumber-sumber alam, dewasa ini fokus investasi langsung Jepang adalah ke sektor manufaktur di negara-negara industri. Di negara-negara berkembang saham investasi perusahaan-perusahaan Jepang di bidang manufaktur menurun sedangkan di bidang-bidang komersial dan jasa meningkat.
3. Investasi langsung di negara-negara industri telah mengakibatkan jumlah ekspor Jepang menurun dan jumlah impornya meningkat. Ini pada giliran-

²Fuji Bank Bulletin, November-Desember 1984; Exim Review, Research Institute of Overseas Investment, The Export-Import Bank of Japan, Vol. 4, No. 2, 1983.

nya mempunyai dampak pada neraca pembayaran negara ini. Diperkirakan pula bahwa ekspor berbagai kebutuhan investasi luar negeri akan terus meningkat. Apakah ini merupakan salah satu sebab terjadinya surplus neraca pembayaran Jepang dengan Amerika? Dalam kasus Indonesia, ternyata bahwa investasi Jepang pada sektor manufaktur dalam jumlah besar, telah menjadi salah satu alasan meningkatnya impor Indonesia dari negara tersebut dalam bentuk peralatan, bahan-bahan mentah, komponen, bahkan pabrik.

4. Investasi di sektor manufaktur terlihat turun sekitar US\$230 juta. Tetapi investasi pada perusahaan-perusahaan komersial mencatat adanya penanaman kembali (*re-invested*) misalnya pada sebuah pabrik truk kecil. Re-investasi itu memang kecil tetapi setidaknya membantu memperbesar jumlah investasi di sektor manufaktur. Investasi di sektor industri yakni dalam sektor mesin-mesin elektrik -- suatu sektor yang memperlihatkan kegiatan yang cukup besar -- terlihat turun sekitar US\$210 juta atau 43,8%. Investasi di sektor permesinan pun turun, demikian juga di sektor-sektor besi, baja, dan logam-logam non-besi, makanan, tekstil misalnya. Investasi di sektor-sektor mesin-mesin pengangkutan (*transport machinery*) dan manufaktur lain memperlihatkan peningkatan yang sangat marginal, kecuali di sektor bahan-bahan kimia yang memperlihatkan peningkatan yang cukup besar.
5. Dalam tahun fiskal 1981-1982, investasi di sektor sumber-sumber alam mengalami peningkatan sementara karena adanya investasi sebesar sekitar US\$1.840 juta dalam proyek-proyek LNG. Tetapi dalam tahun fiskal 1982-1983, investasi di sektor ini turun dari US\$1.900 juta menjadi US\$750 juta karena tidak adanya proyek-proyek besar seperti proyek LNG itu. Investasi di sektor-sektor pertanian, kehutanan, perikanan, dan pertambangan mengalami penurunan. Secara keseluruhan, investasi pada industri-industri yang didasarkan pada sumber-sumber alam sangat turun. Dalam tahun fiskal 1982-1983, investasi langsung Jepang turun 13,5% atau US\$1.230 juta dibandingkan dengan tahun fiskal 1981-1982 (lihat Tabel 1). Investasi di sektor-sektor komersial dan jasa (perbankan misalnya) terus meningkat sehingga secara keseluruhan mendorong penanaman modal.
6. Investasi di sektor-sektor komersial dan jasa-jasa meningkat dari US\$860 juta (32,3% menjadi US\$4.730 juta atau 61,4% dari seluruh investasi langsung Jepang. Ini antara lain disebabkan oleh: (a) peningkatan yang cukup besar dalam sektor komersial sebagai usaha pemasaran di luar negeri yang membutuhkan dana-dana tambahan untuk membiayai persediaan dan memperkuat kedudukan finansial; dan (b) peningkatan dan sewa-beli (*leasing*) kapal-kapal dan alat-alat pengangkutan laut sejalan dengan peningkatan dalam tahun fiskal 1981-1982. Latar belakangnya ialah *back-*

INVESTASI LANGSUNG YANG DISETUJUI BERDASARKAN TIPE

Tahun Fiskal	Jumlah Investasi		Investasi Equiti		Investasi Pinjaman		Real Estates		Pendirian/Ekspansi Cabang	
	Jumlah	Nilai	Jumlah	Nilai	Jumlah	Nilai	Jumlah	Nilai	Jumlah	Nilai
1951-69	3.004	2.672	2.114	1.025	38,3	50,1	1.226	48,1	46	337
70	729	904	556	296	32,7	135	570	63,1	11	32
71	904	858	648	471	54,9	147	333	38,8	53	3,5
72	1.774	2.356	1.256	1.761	72,6	232	252	10,8	293	(11,1)
73	3.093	3.494	1.926	2.177	62,3	581	1.100	31,5	504	4,4
74	1.911	2.355	1.127	1.262	52,7	514	1.098	45,8	214	(18,8)
75	1.591	3.280	833	1.652	50,4	580	1.485	45,3	137	(18,8)
76	1.652	3.452	882	1.487	43,0	577	1.882	54,4	135	(36,9)
77	1.761	2.806	830	1.319	47,0	708	1.388	49,5	164	(36,9)
78	2.393	4.598	887	2.038	44,3	1.124	2.383	51,8	334	(180,0)
79	2.694	4.995	990	1.833	36,7	1.255	2.994	59,9	398	(71,1)
80	2.442	4.693	790	2.295	48,9	1.352	2.187	46,6	250	(13,3)
81 (B)	2.563	8.931	748	3.247	36,4	1.773	5.574	62,4	—	—
82 (A)	2.552	7.703	765	3.375	43,8	1.745	4.179	54,3	—	—
83 (A)	2.754	8.154	868	3.753	46,1	1.858	4.192	51,5	—	—
Total 1951-1983	31.814	61.276	15.180	28.009	45,7	13.060	30.904	50,4	2.538	595
(C)=(A)-(B) (B)	206	443	103	378	—	107	13	—	—	4
										51

Source: *Exim Review*, Research Institute of Overseas Investment, The Export-Import Bank of Japan, vol. 4, no. 2, 1983, hal. 3.

INVESTASI LANGSUNG MENURUT NEGARA DAN DAERAH

Tabel 2

Jumlah Investasi	Nilai	%	Tahun Fiskal 1981			Penambahan untuk Tahun Fiskal 1982			Tahun Fiskal 1982			Penambahan untuk Tahun Fiskal 1983			Tahun Fiskal 1983			Penambahan untuk Tahun Fiskal 1984		
			Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%
USA	096	2.354	26,4	839	2.738	35,5	9.995	11.970	26,3	855	2.565	31,5	10.446	16.515	27,0					
Kanada	65	167	1,9	52	167	2,2	599	1.255	2,4	33	136	1,7	632	1.391	2,3					
Total Amerika Utara	961	2.522	28,2	911	2.905	37,7	10.594	15.225	28,7	888	2.701	33,2	11.478	17.926	29,3					
Brazil	53	316	3,5	31	322	4,2	1.215	3.545	6,7	29	410	5,0	1.224	3.955	6,5					
Panama	225	614	6,9	260	722	9,4	1.064	2.022	3,8	413	1.223	15,0	1.477	3.245	5,3					
Hokkaido	16	82	0,9	12	143	1,9	207	1.042	2,0	13	121	1,5	220	1.164	1,9					
Peru	2	4	0,0	8	185	2,4	91	679	1,3	1	0	0,0	92	679	1,1					
Bermuda	6	32	0,4	2	5	0,1	65	410	0,8	3	14	0,2	63	424	0,7					
Republikan Cayman	1	26	0,3	4	6	0,1	48	215	0,4	1	1	0,0	49	214	2,4					
Argentina	12	58	0,6	9	46	0,6	106	145	0,3	2	69	0,8	30	182	0,3					
Chili	1	3	0,0	6	13	0,2	50	140	0,3	2	5	0,1	100	150	0,2					
Puerto Rico	3	15	0,2	2	6	0,1	37	140	0,3	2	3	0,0	52	142	0,2					
Venezuela	6	7	0,1	5	8	0,1	76	129	0,2	-	-	-	37	140	0,2					
Antillen	-	-	-	3	31	0,4	28	113	0,2	3	1	0,0	79	130	0,2					
Latinia	28	24	0,3	27	19	0,2	440	270	0,5	28	31	0,4	408	301	0,5					
Total Amerika Latin	353	1.181	13,2	369	1.503	19,5	3.427	0.852	16,7	497	1.878	33,1	3.924	10.730	17,5					
Indonesia	88	2.434	27,3	84	410	5,3	1.148	7.268	13,7	89	374	4,6	1.237	7.611	12,5					
Hongkong	178	329	5,7	161	400	5,2	2.002	1.925	3,4	178	563	6,9	2.180	3.387	3,9					
Singapura	164	266	3,9	154	180	2,3	1.373	1.383	2,6	184	322	4,0	1.705	2,8						
Korea Selatan	33	73	0,8	26	103	1,3	1.105	1.312	2,5	45	129	1,6	1.150	1.442	2,4					
Malaysia	41	31	0,3	77	83	1,1	720	764	1,4	95	140	1,7	816	904	1,5					
Philippines	28	72	0,0	19	34	0,4	583	721	1,4	20	65	0,8	603	706	1,3					
Thailand	52	31	0,3	66	91	1,2	853	521	1,0	73	72	0,9	926	593	1,0					
Taiwan	98	54	0,6	65	55	0,7	1.225	479	0,9	92	103	1,3	1.317	582	0,9					
Brunei	-	5	0,1	-	-	-	1.225	19	100	0,2	7	0,0	26	102	0,2					
Lainnya	30	43	0,5	37	25	0,3	316	180	0,3	42	79	1,0	356	259	0,4					
Total Asia	712	3.338	37,4	669	1.384	18,0	9.344	14.552	27,4	825	1.847	22,7	10.170	16.399	26,8					
Saudi Arabia - Kuwait	-	50	0,6	-	41	0,5	4	1.113	2,1	-	66	0,8	4	1.179	1,9					
Iran	-	0	0,0	-	0	0,6	108	1.002	1,9	-	1	0,0	108	1.003	1,6					
Arab Saudi	10	45	0,5	13	57	0,7	73	725	0,4	10	50	1,1	83	315	0,5					
Lainnya	7	1	0,0	7	26	0,3	9	139	0,3	11	18	0,2	106	159	0,3					
Total Timur Tengah	17	96	1,1	20	124	1,6	274	2.479	4,7	21	175	2,1	295	2.651	4,3					

Tabel 2 (lanjutan)

	Tahun Fiskal 1981			Tahun Fiskal 1982			Penambahan untuk Tahun Fiskal 1951-1982			Tahun Fiskal 1983			Penambahan untuk Tahun Fiskal 1951-1983			
	Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%	Jumlah Investasi	Nilai	%	
Inggris	49	110	1,2	64	176	2,3	829	2.296	4,3	66	153	1,9	875	2.448	4,0	
Jerman Barat	55	116	1,3	76	194	2,5	604	1.008	1,5	58	117	1,4	662	925	1,5	
Francia	31	54	0,6	35	102	1,3	529	540	1,0	50	93	1,1	579	634	1,0	
Nederland	20	138	1,5	24	73	0,9	201	509	1,0	25	113	1,4	226	622	1,0	
Belgia	15	107	1,2	10	64	0,8	202	462	0,9	8	265	3,3	64	501	1,0	
Swiss	12	67	0,8	16	79	1,0	145	337	0,6	20	126	1,5 _z	222	518	1,0	
Luxemburg	5	104	1,2 _z	6	127	1,6	56	336	0,6	31	37	0,5	176	373	0,6	
Spaniol	11	39	0,4	11	19	0,2	111	231	0,4	19	52	0,6	129	233	0,5	
Uni Soviet	-	-	-	-	-	-	6	193	0,4	-	-	-	6	143	0,3	
Irlandia	7	21	0,2	2	6	0,1	50	176	0,3	2	3	0,0	52	179	0,3	
Itali	-	9	28	0,3	11	19	0,2	109	114	0,2	12	13	0,2	121	127	0,2
Lainnya	15	14	0,2	17	17	0,2	101	145	0,3	25	17	0,2	206	162	0,3	
Total Eropa	229	790	8,9	272	124	11,4	3.023	6.146	11,6	316	990	12,2	3.330	7.136	11,6	
Liberia	68	466	5,2	69	434	5,6	483	1.692	3,2	54	323	4,0	537	2.015	3,3	
Zalre	6	12	0,1	5	11	0,1	56	267	0,5	-	15	0,2	56	202	0,5	
Nigeria	4	1	0,0	5	2	0,0	0	0	0,3	3	1	0,0	86	157	0,3	
Zambia	2	55	0,6	1	20	0,3	15	120	0,2	-	-	-	15	120	0,2	
Lainnya	24	39	0,4	19	22	0,3	286	274	0,5	8	24	0,3	295	298	0,5	
Total Afrika	104	573	6,4	99	489	6,3	923	2.507	4,7	65	364	4,5	989	2.071	4,7	
Australia	108	348	3,9	138	370	4,8	972	2.882	5,4	95	166	2,0	1.067	3.048	5,0	
Selandia Baru	41	56	0,6	50	31	0,4	178	212	0,4	22	11	0,1	200	223	0,4	
Papua Nugini	16	7	0,1	11	10	0,1	159	177	0,3	9	3	0,0	160	186	0,3	
Lainnya	22	13	0,1	13	10	0,1	169	98	0,2	16	10	0,1	105	109	0,2	
Total Oceania	187	424	4,7	212	421	5,5	1.470	3.370	6,3	142	191	2,3	1.620	3.560	5,8	
TOTAL	2.563	8.931	100,0	2.552	7.703	100,0	29.063	53.131	100,0	2.754	8.145	100,0	31.014	31.814	61.276	

Catatan: Negara-negara tersebut di atas adalah negara-negara yang menerima investasi minimal US\$100 juta dari tahun-tahun 1951-1982

Sumber: Exim Review, Research Institute of Overseas Investment, The Export-Import Bank of Japan, Vol. 4, No. 2, 1983, hal. 6.

drop of the gap antara tingkat bunga di dalam negeri dan tingkat bunga di luar negeri.

7. Menurut wilayah, investasi ke Amerika meningkat terus (lihat Tabel 2), menempati posisi teratas, yakni dengan jumlah investasi sebesar 37,7%. Dalam tahun fiskal 1981-1982, investasi pada sektor manufaktur naik dari US\$400 juta menjadi US\$1.010 juta. Tetapi dalam tahun fiskal berikutnya, investasi pada sektor komersial yang meningkat. Investasi di negara-negara lain, seperti Amerika Latin, terus berkembang menempati posisi kedua dan melewati investasi di negara-negara Asia. Ini disebabkan oleh investasi di sektor-sektor besi, baja, logam-logam non-besi, dan tembaga.
8. Penanaman modal ke luar negeri diperkirakan akan terus meningkat sebagai akibat terjadinya surplus tabungan dan friksi-friksi internasional. Dengan meningkatnya produksi di luar negeri maka jumlah ekspor Jepang akan menurun. Dalam jangka panjang diperkirakan bahwa impor Jepang untuk memenuhi pasar dalam negerinya dari subsidiaries di luar Jepang akan mengambil bagian besar. Jepang juga telah menjadi global trader sehingga memperbesar bagian pasarnya di pasar internasional. Ini terbukti pada peningkatan surplus dalam neraca perdagangan Jepang dengan Amerika dan ekspor para Sogo Shosha yang berdomisili di Amerika (para Sogo Shosha itu menguasai sekitar 10% ekspor Amerika ke pasar internasional). Gambaran ini diterapkan pula oleh Jepang di negara-negara lain, termasuk di Indonesia. Menurut keterangan salah satu Sogo Shosha, mereka telah mengekspor sekitar US\$250 - US\$300 juta ke pasar internasional.
9. Jepang mengalami surplus *current account* yang besar dan defisit dalam *capital account* dalam neraca pembayarannya. Jepang dewasa ini merupakan negara pengekspor modal, sedangkan Amerika menjadi pengimpor modal. Dengan melakukan pemeriksaan surplus perdagangan dan mendorong penerimaan investasi, investasi langsung Jepang akan mempercepat proses pematangan Jepang sebagai negara pengekspor modal.

SOGO SHOSHA, PERUSAHAAN MULTINASIONAL JEPANG

Perubahan struktur industri dan perdagangan luar negeri Jepang telah mengakibatkan perubahan arah investasi luar negeri langsung negara tersebut. Yang paling terkena akibat itu ialah para pelaksana strategi tersebut yakni para perusahaan multinasional yang dikenal dengan nama *Sogo Shosa*. Sebagai perusahaan yang telah berkembang menjadi global traders, mereka harus mengadakan penyesuaian-penyesuaian dengan struktur industri dan perdagangan luar negeri yang sedang berubah itu.

Dalam kaitan tersebut, kami mengetengahkan pembahasan *Far Eastern Technical Review*.³ Secara tradisional, Sogo Shosha berusaha memberikan perhatian kepada volume dan bagian pasar sehingga, umumnya mereka bekerja dengan margin yang tipis. Tetapi karena volumenya besar maka secara agregat keuntungannya cukup menarik. Dewasa ini, tampak usaha-usaha untuk mengadakan restrukturisasi untuk menghadapi langkah-langkah proteksionisme yang diterapkan oleh negara-negara industri, penurunan pendapatan minyak, krisis hutang negara-negara berkembang, persaingan yang semakin tajam di antara negara-negara industri -- khususnya antar para pelaku, yakni Sogo Shosha. Usaha-usaha restrukturisasi itu telah menyumbang kepada kekuatan-kekuatan yang mendorong mereka ke arah perubahan-perubahan.

Flashback⁴

Sogo Shosha tampak telah mengembangkan diri melalui perdagangan komoditi-komoditi yang tergolong "hard commodities." Pada tahun-tahun 1960-an Sogo Shosha menangani hasil-hasil industri berat seperti logam, bahan-bahan kimia. Para Sogo Shosha itu memberikan jasa-jasa mereka kepada kompleks industri besar mulai dari mengadakan perundingan sampai ke persetujuan penyediaan bahan-bahan mentah untuk jangka panjang (antara lain ke Australia dan Indonesia).

Pada tahun-tahun 1970-an, Sogo Shosha memberikan perhatian kepada kegiatan-kegiatan internasional, khususnya bertindak sebagai organisator proyek-proyek besar seperti proyek petrokimia di Iran dan proyek Asahan di Sumatera. Mereka juga melakukan ekspansi dengan melaksanakan perdagangan *off-shore*.

Resesi dan meningkatnya ketegangan dalam dunia perdagangan pada awal tahun-tahun 1980-an, telah menyebabkan Sogo Shosha melakukan penilaian kembali strateginya. Secara keseluruhan, perdagangan internasional telah turun pada tahun-tahun 1981, 1982, dan 1983. Ekspor Jepang pada tahun-tahun tersebut pun turun. Alasan inilah yang mendorong para pemimpin Sogo Shosha untuk merumuskan peranan yang berbeda yakni peranan yang meliputi perkembangan sistem informasi canggih/maju, promosi industri-industri baru di Jepang dan di luar negeri: C. Itoh & Co. misalnya, telah mendirikan pabrik peleburan dan penyulingan tembaga di Filipina, pabrik petrokimia di Singapura; Mitsui & Co. dalam real estate di Indonesia, beberapa Sogo Shosha pada industri permobilan di Amerika dan negara-negara Eropa Barat.

³*Far Eastern Technical Review*, Desember 1984.

⁴*Ibid.*

Tetapi ini bukan berarti bahwa Sogo Shosha telah meninggalkan usaha tradisionalnya. Usaha-usaha tersebut dilakukan mereka sebagai usaha tambahan. Mereka sedang berusaha memperbesar fungsinya, sejalan dengan usaha mereka mengarahkan diri ke industri-industri berteknologi tinggi/canggih yang dilihatnya sebagai "motor pertumbuhan." Investasi mereka di Amerika misalnya, selain dimaksudkan sebagai usaha untuk mempertahankan bagian pasarnya di pasar internasional, juga harus dilihat sebagai usaha menarik manfaat dari pengetahuan tinggi Amerika -- yang memang sampai saat ini masih yang teratas di antara negara-negara industri yang berteknologi tinggi/canggih. Penarikan manfaat itu mereka lakukan melalui usaha patungan dengan partner Amerika dan/atau usaha sendiri (misalnya dengan memberikan sumbangan kepada universitas-universitas di negara tersebut).

Sogo Shosha Telah Menjadi Global Traders

Ketika Matsuo, pada tahun 1980-an, menjabat *Sacho* (presiden direktur) Marubeni, salah satu dari sembilan Sogo Shosha, ia memberi pesan kepada organisasinya: "... bahwa kita harus berani mengakui bahwa kita baru 'berarti' bila kita bersatu dalam sebuah kelompok. Dengan kata lain, kita harus menjauhkan diri dari sikap dan perilaku congkak, harus bersikap wajar, sederhana, dan bekerja dengan inovatif dan dinamis." Sikap *Sacho* Marubeni itu lebih kurang menggambarkan sikap dan perilaku manajer-manajer Sogo Shosha lain, yang menjadi tulang punggung timnya dan yang telah membuktikan efektivitas mereka dalam penciptaan mekanisme yang ampuh dan produktif, sehingga Sogo Shosha tersebut telah berhasil menempati posisi dominan/penting dalam pasar internasional.

Sebagai gambaran, dalam tahun fiskal 1981-1982, Sogo Shosha itu telah mendapat keuntungan -- sebelum pajak -- dan volume penjualan seperti tampak dalam tabel berikut ini. Volume perdagangan sebesar ¥ 80.122.178 juta itu, merupakan 25% dari GNP Jepang. Tahun fiskal 1981-1982 dilihat sebagai tahun keberhasilan karena pada tahun-tahun fiskal berikutnya mereka meramalkan Jepang akan mengalami berbagai kesulitan (tahun fiskal 1983-1984 misalnya, akan merupakan tahun "dingin" bagi para Sogo Shosha).

Salah satu aspek penting yang telah berkembang dalam 20 tahun terakhir, ialah perkembangan perusahaan-perusahaan dagang (*trading houses*) Jepang menjadi perusahaan-perusahaan dagang global (global traders). Keahlian yang mereka kembangkan kelihatan unik. General trading firm Jepang (Sogo Shosha), yang mempunyai kantor-kantor dan cabang-cabang di Amerika, te-

**VOLUME PENJUALAN DAN KEUNTUNGAN SEBELUM PAJAK SOGO SHOSHA
1981/1982**

	Volume Penjualan	Keuntungan Sebelum Pajak
	(dalam jutaan Yen)	
1. Mitsubishi Corp.	14.686.564	46.167
2. Mitsui & Co.	13.225.000	35.257
3. C. Itoh & Co.	12.335.652	13.675
4. Marubeni Corp.	11.547.466	23.836
5. Sumitomo Corp.	10.964.358	44.183
6. Nissho Iwai Corp.	7.432.169	11.518
7. Toyo Menka Kaisha Ltd.	3.716.126	3.905
8. Kanematsu-Gosho	3.268.006	265
9. Nichimen Corp.	2.937.837	6.168
 Jumlah	 80.112.178	 184.974

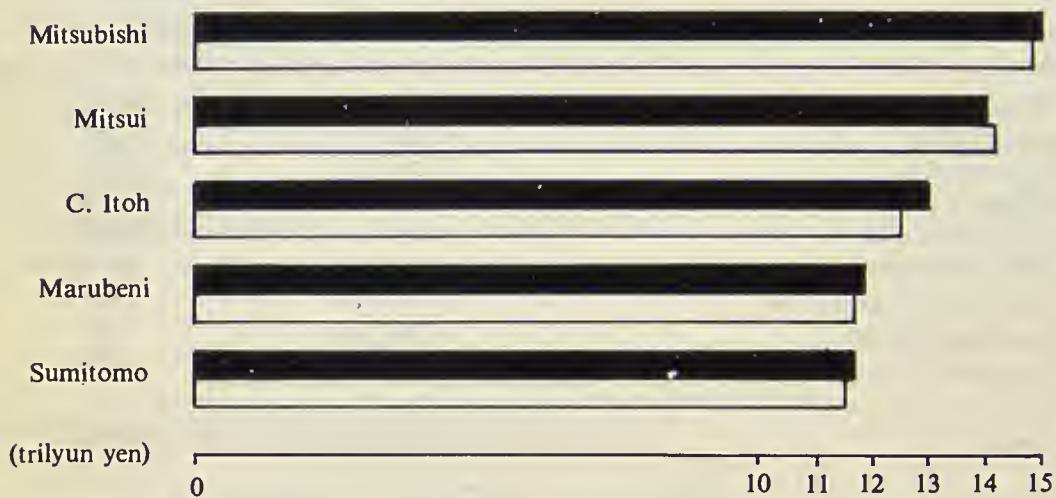
Sumber: Industrial Review of Japan, 1983, hal. 140-141.

lah mampu berperanserta dalam pengeksporan produk-produk Amerika ke pasar dunia. Jika tidak salah, mereka berhasil menguasai 10% dari seluruh ekspor Amerika ke pasar internasional. General trading firm Jepang yang beroperasi di Asia/ASEAN pun telah ikut serta menangani ekspor negara-negara di kawasan tersebut ke pasar dunia. Di Indonesia general trading firm Jepang telah ikut menangani ekspor Indonesia dalam bidang tekstil dan jenis produk ekspor lainnya. Dan sebagai bagian dari perjanjian imbal-beli (*counter purchase*). Mereka mungkin telah menangani ekspor Indonesia senilai ratusan juta dollar yang diekspor tidak hanya ke Jepang, juga ke pasar-pasar lain di dunia. Jumlah penjualan "top five" dapat dilihat pada Tabel 3. Sogo Shosha menangani dua per tiga impor Jepang, 40% ekspor, dan 40% penjualan di dalam negeri. Saham mereka dalam pasar internasional dalam tahun 1984 ialah 3% dan mereka mempunyai 1.200 cabang di luar negeri.

Selain itu, Sogo Shosha telah mengembangkan keahlian dalam bidang pemasaran minyak ke pasar dunia. Beberapa waktu yang lalu, mereka merupakan importir minyak untuk pasar dalam negerinya sendiri tetapi dewasa ini mereka telah menjadi "pedagang" global minyak Timur Tengah dan Indonesia misalnya, untuk pasar Amerika dan pasar-pasar lain di dunia. Salah satu Sogo Shosha, C. Itoh & Co., yang tadinya mengkhususkan diri pada perdagangan tekstil, kini terjun pula ke perdagangan minyak. Mereka tampak berhasil mengembangkan keahlian mereka karena sebagian pembayaran perdagangan tersebut dilakukan dalam bentuk *barter* dengan minyak.

Tabel 3

PERBANDINGAN JUMLAH PENJUALAN "LIMA BESAR SOGO SHOSHA,"
1982/1983 (dalam trilyun yen)



Keterangan:

- = Jumlah penjualan tahun 1983
- = Jumlah penjualan tahun 1982

Sumber: *Asian Banking*, Desember 1984.

Sejalan dengan perkembangan keahlian mereka sebagai "pedagang" minyak dan "pedagang" dunia yang menangani ribuan komoditi, Sogo Shosha mengembangkan pula keahliannya di sektor keuangan. Dua puluh tahun yang lalu mungkin hanya beberapa bank Jepang (misalnya Marubeni-Fuji), tetapi dewasa ini mereka telah mengadakan hubungan dengan ratusan bank internasional dan mengembangkan kemampuan dan keahlian mereka untuk menarik modal dari pasar uang dan modal internasional. Dengan demikian mereka mampu menempatkan dana-dana mereka untuk membiayai proyek-proyek besar seperti proyek pembangunan pelabuhan, perkantoran besar, real estates, LNG. Salah satu artikel berjudul "Shosha -- One Step Ahead of Liberalization"⁵ menyatakan bahwa para Sogo Shosha itu dengan kemampuan keuangan mereka, dapat membiayai ribuan perusahaan yang lebih kecil.

⁵Asian Banking, Desember 1984.

Sogo Shosha dan Perubahan di Sektor Perbankan

Perubahan dan perkembangan di sektor-sektor bisnis lain seperti sektor perbankan, perdagangan, perkapalan, dan perasuransi, telah mempengaruhi volume bisnis para Sogo Shosha. Seperti kita ketahui, sektor perbankan di Jepang mempunyai hubungan erat dengan para Sogo Shosha karena bank-bank tersebut merupakan bagian dari kelompok Sogo Shosha. Fuji Bank misalnya dari Marubeni tergolong ke dalam kelompok Fuyo; Mitsui & Co. termasuk dalam kelompok Mitsui dan sebagainya.

Beberapa waktu yang lalu, bank-bank belum mempunyai pengalaman dan dana yang cukup banyak untuk memberi kredit langsung kepada perusahaan/industri kecil dan menengah. Waktu itu mereka mempercayakan penyaluran kredit kepada para Sogo Shosha sebagai langkah-langkah yang lebih efektif. Hal ini pernah pula dilakukan oleh bank-bank Belanda di Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Thailand, pada masa sebelum Perang Dunia II. Penyaluran kredit tersebut dilakukan melalui "the big ten trading houses." Cara ini dianggap lebih mudah karena industri perbankan belum mempunyai aparatur teknis yang memungkinkan mereka memberikan kredit langsung kepada sektor penyalur dan usaha-usaha kecil dan menengah. Dengan perkataan lain, industri perbankan waktu itu lebih bersifat *wholesale banking*. Menurut laporan James Altschul pada *Asian Banking* (Desember 1983), hal ini pernah dialami oleh industri perbankan di Jepang.

Sejalan dengan perkembangan pesat perekonomian Jepang, timbul kekurangan dana dalam bentuk modal kerja dan modal investasi. Bank-bank tidak berhasrat dan tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan-kebutuhan kredit perusahaan-perusahaan di dalam negeri yang tergolong kecil dan menengah. Dengan kata lain, mereka juga tidak bersedia melihat siapa di antara perusahaan-perusahaan kecil dan menengah itu yang sebetulnya layak diberi kredit. Ini disebabkan mereka memang tidak mempunyai keahlian khusus menilai keadaan keuangan perusahaan-perusahaan itu. Lowongan ini dimanfaatkan sepenuhnya oleh Sogo Shosha. Mereka menjadi perantara bank-bank di satu pihak dan perusahaan-perusahaan kecil/menengah di pihak lain. Para Sogo Shosha itu kemudian meminjam dana dalam jumlah yang cukup besar untuk pada gilirannya dipinjamkan lagi kepada perusahaan-perusahaan kecil/menengah itu. Setiap hari para Sogo Shosha itu berhubungan dengan ribuan perusahaan kecil/menengah dengan menangani ekspor hasil-hasil dan impor kebutuhan-kebutuhan mereka. Dari kegiatan tersebut para Sogo Shosha dapat menilai kemampuan, kelayakan, dan tingkat kejujuran perusahaan-perusahaan kecil/menengah tadi.

Dalam beberapa tahun terakhir terdapat perubahan dalam perekonomian Jepang khususnya sektor perbankannya. Pertumbuhan ekonomi yang pesat

telah berubah menjadi pertumbuhan ekonomi lamban terutama setelah mengalami beberapa kali kenaikan harga minyak. Tingkat tabungan masyarakat terus meningkat di bank-bank sementara perusahaan-perusahaan mulai kurang berminat meminjam uang dari bank-bank. Dengan demikian pemberian pinjaman Sogo Shosha pun mengalami penurunan. Salah satu sebabnya ialah bank-bank telah lebih agresif menempatkan dana-dana mereka yang berlebihan itu langsung ke industri-industri dan perusahaan-perusahaan yang sebelumnya mendapat kredit melalui Sogo Shosha. Tidak jarang terdapat semacam *joint financing* antara bank dan Sogo Shosha. Bila beberapa waktu yang lalu perbandingan pembiayaan antara bank dan Sogo Shosha 30% : 70%, maka akhir-akhir ini perbandingan tersebut dapat mencapai 50% : 50%, bahkan demikian mudahnya memperoleh kredit dari bank, menyebabkan perusahaan/industri enggan berhubungan dengan Sogo Shosha lagi. Tentu saja kredit yang didapat langsung dari bank akan berbeda tingkat bunganya dibandingkan dengan kredit yang diperoleh melalui Sogo Shosha. Oleh karena itu para pemimpin Sogo Shosha berpendapat bahwa mereka harus melakukan ekspansi usahanya ke luar negeri yang menawarkan lebih banyak kesempatan dan harapan. Mereka tidak lagi dapat mengandalkan kepada kegiatan bisnis di dalam negeri karena bisnis di dalam negeri tidak akan dapat meningkatkan bisnis Sogo Shosha itu.

Di dalam negeri sementara itu mulai bermunculan *merger* antara industri-industri besar dengan industri-industri menengah dan kecil. Di sektor industri kendaraan bermotor misalnya, perusahaan-perusahaan industri pembuat mobil telah memberi kredit langsung dan bekerjasama dengan para pensuplainya. Dengan demikian "porsi" yang dahulu dipegang oleh Sogo Shosha diambil alih oleh industri-industri tersebut. Pembiayaan Sogo Shosha kepada perusahaan-perusahaan kecil mungkin tidak akan mengalami perubahan karena pembiayaan itu lebih berbentuk produk dan bahan mentah, dan tidak dalam bentuk uang tunai. Tetapi dari penurunan transaksi seperti yang dialami oleh Marubeni Corp. misalnya di dalam negeri dari 65% (1963) menjadi hanya 36% (1983) dari seluruh volume perdagangannya, maka dapat dikatakan bahwa transaksi Sogo Shosha ini di luar negeri (termasuk di Indonesia) sangat menentukan. Kegiatan Marubeni Corp. di Indonesia misalnya, juga cukup meningkat. Mereka telah memasuki bidang-bidang kegiatan baru seperti real estate dan pembuatan gedung-gedung perkantoran.

Karena keadaan keuangan di Jepang sangat likuid dan memperoleh pinjaman relatif cepat, maka para Sogo Shosha tidak lagi merasa perlu menumpai uang kontan dalam jumlah besar untuk menopang kegiatan-kegiatannya. Mereka mulai mengurangi pinjamannya dari bank-bank dan pada tahun 1983 mereka mulai mengembalikan pinjaman-pinjamannya, seperti diperlihatkan dalam tabel berikut ini:

	Maret 1983	Juni 1983
	(dalam milyar Yen)	
Mitsubishi Corp.	320	150
Mitsui & Co.	93	—
C. Itoh & Co.	65	40
Marubeni Corp.	21	100
Sumitomo Corp.	50	25
Nichimen Corp.	—	3,8

Pengembalian kredit-kredit tersebut disebabkan Sogo Shosha telah mampu menarik modal jangka panjang dari pasar uang dan modal internasional. C. Itoh & Co. misalnya menjual saham-saham di bursa London sebesar US\$15 juta, Mitsubishi Corp. pada tahun fiskal 1979-1980 menjual 60 juta saham dan pada tahun fiskal 1980-1981 sebesar 215 juta saham sehingga modalnya naik menjadi US\$28,5 miliar. Perusahaan yang terkenal dengan "Triple A"-nya dalam Standar & Poor's dapat menjual surat-surat berharga (*commercial papers*) di bursa di Amerika.

Selain ini para Sogo Shosha tidak lagi mengandalkan pada *lead bank* dalam perolehan dana. Sanwa Bank yang menjadi *lead bank* Nichimen misalnya, dewasa ini hanya memenuhi 30% dari seluruh kebutuhan kredit Nichimen. Fuji Bank menyediakan hanya 15% dari kebutuhan kredit Marubeni Corp. yang telah beroperasi secara internasional dan telah meminjam dari 150 bank di dalam dan di luar negeri, termasuk 90 bank dan perusahaan asuransi Jepang, sementara Nichimen Corp. telah meminjam dari 45 bank Jepang dan 45 bank internasional. Di Indonesia, para Sogo Shosha belum diperkenankan meminjam dari bank-bank nasional dan menarik uang dari pasar uang dan modal nasional kecuali joint ventures yang telah *go public*.

SISTEM DISTRIBUSI JEPANG

Salah seorang penulis, Yoshino,⁶ mengatakan bahwa walaupun Jepang telah memasuki tingkat pertumbuhan yang dikatakan maju, tetapi struktur distribusi negara tersebut masih seperti pada masa pra-modern. Akhir-akhir ini, sistem pemasaran Jepang yang masih tradisional itu telah mengalami tekanan-tekanan dari lingkungan yang dinamis ke arah perubahan. Dalam kaitan tersebut, penulis Mitsuaki Shimaguchi⁷ dalam surveinya tiba kepada kesimpulan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

⁶ M.Y. Yoshino, *The Marketing System: Adaptation and Innovation*, MIY Press, 1978.

⁷ Mitsuaki Shimaguchi, *Marketing Channel in Japan*, UNI Research Press, 1978.

Pseudo-Harmony yakni Terucap Sebagai "Gemeinschaft," Tetapi Pada Dasarnya "Gesellschaft."

Dalam sistem distribusi Jepang, hubungan sosial dan antara manusia harus harmonis, hubungan asosiasi tradisional, loyalitas, kerjasama timbal-balik, dan *co-development* selalu ditekankan dan diucapkan sebagai *virtues* yang harus dipertahankan dalam kehidupan mereka. Selain itu pertimbangan-pertimbangan ekonomis (*cold economic rationale*) tetap memperoleh tempat penting dalam kehidupan orang Jepang. Ini terbukti pada *ranking* sistem yang dibuat oleh para pabrikan dengan menggunakan volume penjualan, bagian pasar, sebagai tolok ukur fundamental untuk menentukan rabat (discount) dan keuntungan yang diberikan kepada pedagang-pedagang besar. Dalam sistem distribusi Jepang terdapat pedagang perantara (wholesalers) dari tingkat desa, regional, nasional, sehingga yang berperan-serta dalam sistem distribusi banyak sekali. Semangat "gemeinschaft" mungkin masih kuat beberapa waktu yang lalu. Tetapi semangat ini tampaknya mulai dikalahkan oleh semangat persaingan dan kekuatan "gesellschaft." Diperkirakan pada tahun-tahun mendatang, pertimbangan ekonomis (*cold economic rationale*) akan lebih ditekankan, sementara pertimbangan sosial dan kebudayaan mulai dikendurkan. Walaupun kecenderungan ini mungkin akan ditentang oleh para pedagang besar (wholesalers) tetapi kekuatan-kekuatan dalam masyarakat bisnis mengarah ke penciptaan efisiensi ekonomi, sehingga mengurangi fokus kepada keharmonisan. Ini mungkin merupakan basa-basi saja?

Eklektik (Memilih dari Berbagai Sumber/Selera) atau Penyelesaian Campuran (Mixed Solution) dengan Human Cost

Seperi diketahui, di dalam sistem distribusi Jepang, penyelesaian persoalan secara ekstrem sedapat mungkin dihindari. Dalam usaha menyelesaikan persoalan mereka berpedoman pada rasional ekonomi dan manusiawi. Mereka berpendapat bahwa *co-development* merupakan salah satu kebijaksanaan penting dalam sistem distribusi. Mereka sangat menekankan aspek kebersamaan (*togetherness*). Slogan-slogan seperti "kita tidak dapat tumbuh tanpa para *dealers*" atau "pertumbuhan *dealers* tidak dapat dilakukan tanpa kita" merupakan ucapan-ucapan yang sering dilontarkan oleh para produsen dan para dealernya.

Sistem distribusi ini menyebabkan timbulnya semacam ketergantungan di antara para anggota dalam saluran distribusi tersebut dan ketidakefisienan. Sebetulnya inilah yang terjadi pada sistem distribusi kita pada masa "big ten"

Belanda. Namun demikian selain menciptakan ketergantungan, sistem ini juga menumbuhkan loyalitas. Oleh karena itu, menurut hemat kami sistem distribusi Jepang yang didasarkan pada rasional ekonomi dan manusiawi ini, sama pentingnya baik untuk diucapkan maupun untuk dilakukan. Sebab dalam praktek keduanya merupakan sasaran-sasaran yang hendak dicapai.

Tetapi dalam kenyataan dua tujuan itu sering tidak seiring (incompatible), dan dalam kontak terjadi semacam *trade-off*. Dan bila tercapai trade-off maka alternatif yang dipakai ialah keadaan yang khas itu, iklim pada umumnya, atau aspek sosial-budaya. Dalam sistem distribusi Jepang itu yang maju justru rasional ekonomis dan dalam usaha mencapai tujuan para produsen tampak menempatkan rasional manusiawi pada tempat kedua. Mereka tidak seluruhnya mengesampingkan faktor manusiawi. Faktor ekonomis tampak diberi prioritas dalam usaha menerima rasional manusiawi. Harmoni, loyalitas, dan kebersamaan, dilihat sebagai faktor-faktor non-ekonomis. Namun demikian mereka menyadari bahwa biaya tersebut harus dibayar untuk mencapai tujuan dengan konflik seminim mungkin. Oleh karena itu, sistem distribusi Jepang harus dilihat sebagai campuran dua rasional tersebut. Eklektisme dalam sistem distribusi Jepang, merupakan suatu kenyataan. Dari berbagai alternatif atau campuran alternatif itu, diambil satu yang dapat mencegah pengambilan keputusan-keputusan yang bersifat ekstrem.

Penentuan yang Tidak Kaku

Dalam sistem distribusi Jepang tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang kaku. Mereka sangat fleksibel dan mempunyai kekecualian tanpa mengesampingkan *business manner* dan kebiasaan-kebiasaan bisnis. Setiap situasi dilihat secara khas. Misalnya dalam sistem pemberian rabat (semacam potongan harga, komisi) yang banyak digunakan dalam sistem distribusi Jepang. Cara ini dilihat sebagai cara paling efektif dalam sistem distribusi Jepang dan yang memungkinkan dilakukan secara rahasia. Tetapi karena dilakukan secara khas dan rahasia itulah, sistem distribusi Jepang dianggap misterius. Sistem rabat tadi misalnya, mungkin sulit dimengerti dan ditangani oleh pengusaha-pengusaha non-Jepang, karena dua aspek-aspek rasional ekonomis dan manusiawi hanya dapat dibahas antar dua individu yang sudah saling mengetahui. Aspek-aspek inilah yang digunakan sebagai alat untuk bersaing, seolah-olah rabat yang diberikan kepada satu pedagang besar adalah yang terbaik, walaupun pedagang besar lain mungkin akan berpendapat bahwa ia pun mendapat rabat yang terbaik. Jadi dengan kata lain, para pedagang besar itu pada dasarnya dapat saling "mengelabui" dengan seenaknya.

Keputusan di Tangan Pemimpin Pabrik?

Dari riset yang kami lakukan diketahui bahwa para produsen tampak berpendapat bahwa keputusan harus diambil oleh pucuk pimpinan pabrik dan jarang oleh manajer tingkat menengah atau bawah. Contoh yang paling se derhana ialah dalam pemberian rabat. Karena pemberian rabat dianggap keputusan penting, maka keputusan itu harus dilakukan oleh pucuk pimpinan. Ini dapat juga disebabkan oleh tidak adanya *guide-lines* yang terperinci sehingga sulit untuk memberikan *delegation of authority* kepada manajer tingkat bawah. Dengan demikian para manajer tingkat bawah dapat dikatakan tidak berfungsi. Pucuk pimpinan harus mengambil banyak keputusan/megang banyak fungsi.

Delegation of authority dipersulit pula oleh adanya *life-time employment* (pekerja seumur hidup). Karena tidak adanya mobilitas maka sebagian besar di antara para manajer enggan mengambil keputusan sendiri. Seorang manajer mengetahui bahwa bila ia mengambil keputusan yang salah maka ia tidak akan memperoleh kedudukan/status dalam organisasi dan bahkan akan kehilangan kedudukan/statusnya, walaupun mungkin ia tidak akan dikeluarkan dari organisasinya itu. Dapat dikatakan bahwa sistem yang berlaku di Jepang ialah: (a) para manajer tidak mengambil keputusan sendiri untuk mencegah kesalahan (atau tidak diambil keputusan); (b) meminta atasan untuk mengambil keputusan (atau tidak ada delegation of authority, keputusan berada di tangan satu orang); (c) melakukan konsultasi dengan manajer-manajer lain untuk memperoleh semacam jaminan dari mereka (atau sistem konsensus/ringi seido); (d) memperoleh kepercayaan dari atasan sehingga manajer dapat mengambil keputusan atas nama atasannya (atau *boss follower reliance*). Ad. (a) dan (c) menyebabkan pengambilan keputusan berlangsung lambat, sedangkan dengan Ad. (b) dan (d) keputusan dapat diambil dengan cepat.

Sistem manajemen Jepang, dapat dikatakan, masih dikuasai oleh sistem tanggung jawab kelompok. Tanggung jawab dipegang secara kolektif sehingga sulit merumuskan fungsi individu dalam organisasi secara tepat, karena memang individu dalam organisasi usaha di negara tersebut, tidak menonjol atau ditonjolkan.

Dari pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem distribusi Jepang sebetulnya *tidak* misterius, tetapi lebih tepat bila dikatakan *unik*. Kesulitan setiap usaha non-Jepang memasuki atau menjadi anggota penuh sistem distribusi Jepang itu -- lebih-lebih untuk menduduki posisi dominan -- ialah kendala-kendala yang sifatnya non-ekonomis, seperti loyalitas, harmoni, manusiawi, hubungan tradisional, co-development, *life-time employment* yang merupakan bagian dari kebudayaan Jepang. Kendala-kendala inilah

yang sulit diikuti dan diterapkan oleh manajer-manajer non-Jepang. Kita tidak dapat membayangkan kesulitan yang akan dihadapi oleh manajer salah satu perusahaan kita yang harus memasarkan produk rotan misalnya, ke dalam pasar Jepang yang "dipengaruhi" oleh sistem distribusi tersebut. Meskipun mereka dapat berbahasa Jepang, tetapi tampaknya masih sulit baginya untuk diterima oleh sistem distribusi yang masih tradisional dan bahkan pra-modern itu.

Faktor-faktor inilah yang menyebabkan perusahaan-perusahaan non-Jepang tidak dapat menjadi peserta penuh dalam sistem distribusi Jepang. Yang masih bisa ditempuh oleh mereka ialah mengadakan semacam perjanjian kerjasama dengan salah satu Sogo Shosha untuk bertindak sebagai agennya di Jepang. Tetapi apakah ini menguntungkan kita? Bila tidak, alternatif apakah yang dapat ditempuh untuk memasuki atau diterima oleh sistem distribusi Jepang itu? Dari berbagai ulasan, survei dan sebagainya memasuki sistem distribusi Jepang tanpa bekerjasama dengan perusahaan dapat dikatakan hampir tidak mungkin.

EKSPOR INDONESIA KE JEPANG

Berikut ini kami mengajukan angka-angka ekspor kita ke Jepang -- beberapa di antaranya dengan perbandingan dengan negara lain.

(dalam US\$)				
036	Crustaceans (udang misalnya)	lebih kurang	176	juta
061	Gula dan madu	sekitar	10	juta
071	Kopi ¹	sekitar	76	juta
072	Cacao ²	di bawah	0,5	juta
232	Karet ³		36,6	juta
	Kayu lain-lainnya	lebih dari	203	juta
287	Biji-biji	lebih dari	258	juta
333 dan	Minyak dan produk-produk		5,3	miliar dan
334	minyak		726	juta
341	LNG ⁴		2,6	miliar
562	Pupuk-pupuk	di bawah	1	juta
634	Vener, kayu lapis ⁵	hanya	48	juta
653	Kain-kain	di bawah	10	juta
684	Aluminium ⁶	kurang dari	130	juta
821	Perabot rumah tangga	sekitar	750	ribu

¹ Mungkin termasuk dalam perdagangan imbal-beli, sehingga Sogo Shosha dapat mengekspor kopi non-kuota, tetapi kebenarannya masih harus diselidiki lagi.

² Sedangkan ekspor ke Singapura lebih dari US\$20 juta.

³ Sedangkan ke Singapura US\$206 juta.

⁴ Menduduki tempat kedua terbesar setelah minyak.

⁵ Ke Singapura US\$32 juta, ke Amerika US\$168 juta, ke Arab Saudi US\$80 juta.

⁶ Dikspor oleh Proyek Asahan.

Dari data ekspor Indonesia, kita dapat menarik kesimpulan bahwa yang diekspor ke Jepang masih dalam bentuk bahan mentah/belum diproses. Ekspor pupuk, perabot rumah tangga kita misalnya, masih kecil sehingga kita masih mempunyai kesempatan untuk meningkatkannya pada tahun-tahun mendatang. Ekspor hasil industri kita minimal sekali. Secara teoretis ruang gerak ekspor kita masih cukup luas, tetapi belum terorganisasi dengan tepat. Pada Tabel 4 kita dapat melihat suatu proyeksi ekspor Indonesia ke Jepang yang dilakukan oleh Kedutaan Besar RI di Tokyo. Tabel tersebut menunjukkan proyeksi ekspor hasil-hasil industri yang relatif masih auh di bawah komoditi-komoditi lain.

Tabel 4

PROYEKSI EKSPOR INDONESIA KE JEPANG (1985-1986)

NO.	KOMODITI	REALISASI EKSPOR 1983		PROYEKSI 1984/1985		PROYEKSI 1985/1986	
		Volume	Nilai	Volume	Nilai	Volume	Nilai
I. HASIL PERTANIAN :							
1.	Kayu Bulat	2.217.255 M3	276.782	2.660.706 M3	332.138	3.104.157 M3	387.495
2.	Udang	21.767 MT	201.882	26.120 MT	242.258	30.474 MT	282.635
3.	Kopi	30.751	75.301	36.901	90.361	43.051	105.421
4.	Karet	47.205	46.498	56.646	55.798	66.087	65.097
5.	Gula Tetes	190.454	12.919	228.545	15.503	266.636	18.087
6.	Dedak/Katul Beras	101.508	12.249	121.810	14.699	142.111	17.149
7.	Ubur-ubur	2.266	5.842	2.719	7.010	3.172	8.179
8.	Telur Ikan	190	4.443	228	5.332	266	5.332
9.	Getah Jelutung	472	1.949	566	2.359	661	2.729
0.	Minyak Kelapa Sawit	5.012	1.942	6.014	2.330	7.017	2.719
1.	Lada	581	922	697	1.106	813	1.291
2.	Essential Oil	142	826	170	991	199	1.156
3.	Tembakau	249	671	299	805	349	939
4.	Biji Kelapa Sawit	1.958	694	2.350	833	2.741	972
5.	Palas	420	686	504	823	588	960
6.	Coklat (Cocoa)	199	368	239	442	279	515
7.	Kacang Mete	33	133	40	160	46	186
8.	Cassia Vera	94	166	113	199	132	232
9.	Tea	24	38	29	46	34	53
0.	Rotan	1.924	5.484	2.309	6.581	2.694	7.678
I. HASIL INDUSTRI :							
1.	Kayu Gergajian	258.588 M3	55.766	310.366 M3	66.919	362.023 M3	78.072
2.	Kayu Lapis	2.374.605 M2	3.277	2.849.526 M2	3.932	3.324.447 M2	4.588
3.	Tekstil	3.391 MT	14.113	4.069 MT	16.936	4.747 MT	19.758
4.	Barang Anyaman	777	7.708	932	9.250	1.088	10.791
5.	Kulit	324	2.623	389	3.148	454	3.672
6.	Furniture	200	589	240	707	280	825
7.	Produk Kertas	37	52	44	62	52	73
II. HASIL TAMBANG :							
1.	Nikel (Ore)	708.829 MT	23.238	850.595 MT	27.886	992.361 MT	32.533
2.	Nikel (Compound)	21.656	110.696	25.987	132.885	30.318	154.974
3.	Tembaga	241.704	138.517	290.045	166.220	338.390	193.924
4.	Bauksit	821.483	18.507	985.780	22.208	25.910	25.910
5.	Batu Bara	76.640	4.407	91.968	5.288	107.296	6.170
6.	Kaolin	1.000	70	1.200	84	1.400	98
LAIN-LAIN :		-	347.510	-	417.012	-	486.514
TOTAL		-	1.375.994	-	1.651.193	-	1.926.392

Ekspor Indonesia Melalui Sogo Shosha?

Kami telah mengirim kuesioner kepada perwakilan-perwakilan Sogo Shosha di Indonesia, yang antara lain menanyakan apakah mereka, secara konkret, telah ikut serta dalam promosi ekspor Indonesia ke pasar internasional, termasuk pasar Jepang? Kuesioner itu kami ajukan setelah mewawancara salah satu Sogo Shosha dan memperoleh kesan bahwa Sogo Shosha tersebut telah melaksanakan ekspor dari Indonesia yang bernilai ratusan juta dollar. Mereka telah menangani ekspor kopi ke negara-negara non-kuota seperti negara-negara sosialis. Sebagai global trader, mereka dapat mengekspor komoditi tersebut baik ke Jepang maupun ke negara-negara lain.

Menurut perkiraan, ekspor yang ditangani oleh para Sogo Shosha itu telah mencapai jumlah yang cukup besar, dan bila perkiraan itu benar maka ini merupakan bukti bahwa bila kita ingin memasuki pasar internasional, maka mau tidak mau kita pun harus besar pula dengan disertai dukungan jaringan informasi dan usaha tingkat internasional dan pengalaman. Telah dikemukakan bahwa Sogo Shosha memiliki tidak kurang dari 1.200 cabang di pelosok dunia, keunggulan komparatif dan superioritas sehingga mereka dapat memasuki pasar internasional dengan lebih meyakinkan daripada lembaga-lembaga perdagangan lain di dunia.

Tampaknya kerjasama dalam memasuki pasar internasional telah mulai dirintis oleh PT (Pesero) Panca Niaga dari pihak Indonesia dengan salah satu Sogo Shosha, Nissho Iwai Corp. Pihak Nissho Iwai Corp. menyanggupi akan membantu ekspor karung plastik, ban kendaraan bermotor, kertas, kabinet untuk pesawat video/audio, yang pengumpulan di dalam negeri ditangani oleh PT Panca Niaga.⁸

Pelaksanaan kerjasama tersebut terdiri dari 3 tahap: (1) mempromosikan penjualan komoditi ekspor non-migas setelah mempelajari sistem organisasi masing-masing perusahaan dan dengan menggunakan metode-metode yang lebih efektif yang diterapkan di tingkat nasional oleh Panca Niaga dan di tingkat internasional oleh Nissho Iwai Corp.; (2) mempelajari sistem pemasaran, perdagangan (*merchandising*), komunikasi, pengiriman, akuntansi dan pembiayaan, dan manajemen Sogo Shosha tersebut. Dalam kaitan tersebut, Panca Niaga akan mengirim stafnya untuk dididik/dilatih oleh Nissho Iwai, dan sebaliknya Nissho Iwai akan mengirim tenaga-tenaga ahli untuk melatih tenaga-tenaga pada Panca Niaga; (3) dua belah pihak, bersama-sama, akan mempromosikan bisnis ekspor-impor semua jenis komoditi, saling menukar informasi mengenai pasaran dunia dan dalam negeri, sehingga kerjasama tersebut akan saling menguntungkan dua belah pihak tersebut. Tahap ini akan segera dimulai pada bulan April 1985.

⁸*Suara Karya*, 2 Maret 1985, hal. 3.

Kerja sama serupa dengan Sogo Shosha lainnya, mendapat sambutan positif baik dari pihak Jepang maupun dari pihak Indonesia. Pelaksanaan kerjasama tersebut sepenuhnya diserahkan kepada pihak pengusaha dari dua belah pihak (swasta maupun pemerintah), yang merasa mempunyai kemampuan untuk memanfaatkan keunggulan komparatif dan superioritas Sogo Shosha tersebut.

Ekspor Melalui Department Store-nya?

Fakta bahwa department store Jepang mempunyai cabang di Singapura dan Hongkong, dapat menjawab pertanyaan mengapa ekspor dari negara-negara tersebut ke Jepang meningkat. Ini disebabkan mereka dapat melihat dan kemudian mengorganisasi langsung pembuatan dari pabrik-pabriknya menurut selera pasar/konsumen Jepang. Seandainya kita dapat mencapai berbagai persetujuan dengan department stores besar Jepang maka mungkin mereka dapat bertindak sebagai promotor hasil-hasil industri kita. Mungkin aspek ini memerlukan pemikiran dan penyelidikan lebih lanjut. Sampai saat ini, Indonesia tetap belum memperkenankan mereka beroperasi di Indonesia, tetapi dengan strategi yang berorientasi ke eksport, mungkin kita dapat menilai kembali kebijaksanaan tersebut.

PENUTUP

Dalam kertas kerja ini, secara berturut-turut kami telah membahas perubahan struktur industri dan perdagangan luar negeri Jepang. Dari hasil pengkajian tampak bahwa industri Jepang sedang mengarah ke industri-industri manufaktur-padat teknologi yang bersifat padat modal. Dalam bidang ini Jepang memang memiliki keunggulan. Mereka sudah bertekad masuki masa teknologi canggih/tinggi.

Sejalan dengan perubahan industri dan perdagangan luar negeri itu, terjadi pula pergeseran pola/arah investasi luar negeri langsung Jepang. Investasi ke negara-negara industri sangat meningkat, sebagian disebabkan oleh "tuntutan" untuk mempertahankan bagian pasar di pasar internasional dan menarik manfaat dari industri berteknologi tinggi/canggih (di Amerika Serikat khususnya). Yang juga menarik ialah peningkatan investasi pada sektor-sektor komersial dan jasa-jasa yang hampir mencapai US\$4,7 miliar pada tahun 1983. Kenaikan tersebut disebabkan Jepang -- dalam hal ini para Sogo Shosha-nya -- telah menjadi global traders, yang menangani segala macam bentuk komoditi/perdagangan dengan Amerika Serikat, termasuk sektor perbankan di negara tersebut.

Selanjutnya kami membahas berbagai aspek perubahan strategi dan perkembangan Sogo Shosha dengan 1.200 cabangnya, yang telah menjadi global trader. Sebagai global traders, para Sogo Shosha telah membantu memperbesar bagian impor Jepang dari Indonesia. Dengan berkembangnya Sogo Shosha menjadi global trader, mungkin Indonesia dapat menarik manfaat dari keunggulan komparatif/superioritas mereka dalam usaha memasukkan produk-produk kita ke pasar Jepang dan pasar internasional. Semua ini dilihat sebagai "bersifat sementara, sambil kita mengorganisasi network internasional."

Mengenai sistem distribusi Jepang, tampaknya masih sulit bagi perusahaan-perusahaan non-Jepang menembus sistem tersebut. Untuk itu salah satu pilihan yang dapat kita ambil ialah mengadakan kerjasama dengan Sogo Shosha dalam rangka menggiatkan ekspor kita. Dalam kaitan tersebut hendaknya kita tidak mengabaikan peranan department stores di Jepang, sebagai penampung hasil-hasil industri kita. Untuk itu diperlukan suatu studi yang lebih lengkap/terperinci.

Dewasa ini, pasar Jepang hanya menyerap bahan-bahan mentah kita dan ekspor hasil-hasil industri ke negara itu masih sangat kecil (tidak berarti). Pola perdagangan ini harus diubah! Selain memikirkan berbagai working arrangement dengan Sogo Shosha dan department stores di Jepang, kita juga harus menyiapkan *homework*. Industri dan hasil pabrik manakah yang hendak kita percepat atau beri prioritas dalam rangka akselerasi industrialisasi kita? Kami yakin Departemen Perindustrian telah mempunyai program dan alangkah baiknya bila program itu diketahui oleh wirausaha-wirausaha kita, sebagai partisipan dalam pelaksanaan strategi ekspor kita.

Bila kita melihat negara-negara dengan keunggulan-keunggulan komparatifnya di pasar internasional, mungkin dewasa ini Jepang dengan Sogo Shosha dan pengalamannya internasionalnya sebagai global trader, dapat menjadi mekanisme sementara yang dapat membantu Indonesia memasuki pasar internasional. Perlu dicatat di sini bahwa mereka tidak akan menerima working arrangement begitu saja bila mereka tidak melihat keuntungan di balik perjanjian tersebut. Tetapi keuntungan itu pun hendaknya harus bersifat timbal-balik untuk kedua belah pihak. Kerjasama awal tampaknya telah dimulai dengan ditandatanganinya perjanjian antara PT (Persero) Panca Niaga dan Nissho Iwai Corp. Dan mungkin kerjasama-kerjasama berikutnya diikuti oleh perusahaan-perusahaan lain.

Semua ini masih perlu dibahas dengan lebih dalam karena kondisi/syarat yang mereka ajukan tidak akan mudah diterima oleh kelompok-kelompok usaha besar/nasional. Tetapi usaha ini mempunyai harapan, karena di kemudian hari industri perdagangan merupakan kegiatan yang terpenting di dalam dunia internasional yang semakin interdependen ini.

Perubahan Struktural Produksi dan Perdagangan Indonesia: Sebuah Pandangan

Rin Purwani BUDI*

PENDAHULUAN

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1983 disebutkan antara lain, bahwa berdasarkan pengalaman dan hasil-hasil yang telah dicapai selama Pelita-pelita sebelumnya, maka bangsa Indonesia berniat untuk mempercepat tercapainya sasaran pembangunan seperti yang tercantum dalam Pola Pembangunan Jangka Panjang. Sasaran utama pembangunan jangka panjang Indonesia adalah menciptakan landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatan sendiri menuju masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila. Disebutkan pula bahwa pembangunan jangka panjang harus pula mampu membawa perubahan-perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia sehingga produksi nasional yang berasal dari sektor-sektor di luar pertanian akan merupakan bagian yang semakin besar, dan industri menjadi tulang punggung ekonomi; demikian juga komposisi ekspor berubah sehingga akan semakin banyak ekspor yang berupa barang-barang yang telah diolah dan barang-barang jadi.

Sehubungan dengan sasaran struktur ekonomi yang lebih seimbang antara sektor pertanian serta sektor-sektor lainnya, maka pembangunan selama Pelita IV ini juga merupakan serangkaian kegiatan pembangunan untuk menciptakan landasan bagi Repelita-repelita berikutnya.

Tulisan ini bermaksud menyoroti perubahan struktural produksi dan perdagangan di Indonesia selama dasawarsa terakhir ini. Pertama-tama dibahas perubahan struktural yang ditunjukkan oleh beberapa indikator perubahan di sektor produksi dan perdagangan. Selanjutnya dianalisa berbagai kebijakan

*Staf CSIS.

dalam sektor industri dan bidang perdagangan dan bagaimana dampaknya terhadap perekonomian serta dukungannya dalam pencapaian tahap lepas landas. Dalam bagian terakhir, disajikan beberapa pemikiran yang dimaksudkan sebagai suatu cara untuk mencapai tingkat perubahan struktural yang mampu memberikan landasan kuat bagi tahap pembangunan berikutnya.

INDIKATOR PERUBAHAN STRUKTUR PRODUKSI DAN PERDAGANGAN

Serangkaian perubahan struktural dalam perekonomian dibutuhkan untuk melanjutkan kegiatan pembangunan pada masa transisi menuju tahap lepas landas. Masa transisi menurut konsep Rostow (1969) adalah perubahan dari suatu masyarakat tradisional menuju masyarakat modern yang berkembang.¹ Menurut Chenery (1979) konsep perubahan struktural dalam berbagai bentuknya, merupakan perubahan dari perekonomian tradisional ke perekonomian modern, telah memberikan prinsip-prinsip dasar, baik untuk analisa empiris maupun untuk analisa teoretis. Dalam hal ini akan ditinjau secara empiris perubahan struktur produksi (struktur industri pada khususnya) dan perdagangan serta kesempatan kerja yang dianggap sebagai bagian indikator perubahan struktural tersebut.

Perubahan struktural dalam produksi adalah salah satu cermin perubahan struktural dalam suatu perekonomian. Beberapa ekonom menginterpretasikan pembuktian secara statistik mengenai perubahan produksi yang berarti industrialisasi. Oleh sebab itu dikehendaki bahwa semua negara harus menjalankan industrialisasi pada tingkat tertentu dalam rangka membangun negaranya. Walaupun demikian, analisa yang lebih teliti mengenai hal tersebut menunjukkan bahwa ternyata cukup banyak pilihan tentang kapan suatu negara akan menjalankan industrialisasinya dan dalam sektor-sektor apa saja.² Oleh sebab itu untuk menentukan dimensi perubahan-perubahan tersebut kita harus menyadari bahwa di samping memang terdapat hal-hal yang bisa berlaku secara umum, terdapat pula hal-hal unik yang merupakan masalah khas suatu negara.

¹Untuk penjelasan secara lengkap, lihat W.W. Rostow (1969), *The Stage of Economic Growth A Non-Communist Manifesto* (New York: Cambridge University Press), Cetakan ke-9; atau dalam versi sangat singkat dapat dibaca pada, Alfian Lains, "Beberapa Dimensi Ekonomi dari Kerangka Landasan Pembangunan Indonesia," *Forum Ekonomi*, Vol. III, No. 8, Mei 1984, hal. 21-26.

²Keterangan yang lebih terperinci dapat dibaca pada Chenery (1979), hal. 5.

PERUBAHAN PANGSA (SHARE) INDUSTRI DALAM PRODUKSI NASIONAL

Hampir di semua negara berlaku kenyataan bahwa pembangunan yang berhasil ditandai dengan meningkatnya pangsa kegiatan industri dalam produksi keseluruhan. Menurut Chenery (1979) perubahan struktural semacam itu merupakan sebab dan sekaligus akibat dari meningkatnya pendapatan masyarakat. Industrialisasi merupakan hasil dari kenaikan permintaan akan barang-barang manufaktur dan perubahan proporsi faktor-faktor produksi serta perubahan-perubahan kebijakan perdagangan dan kemajuan teknologi, yang kesemuanya itu merupakan faktor-faktor yang saling mempengaruhi.

Sektor industri di Indonesia menunjukkan kecenderungan pangsa yang semakin meningkat dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB). Seperti dapat dilihat dalam Tabel 1, atas dasar harga konstan 1973, pangsa sektor industri dalam PDB meningkat dari 8,3% pada tahun 1969 menjadi 15,1% pada tahun 1983. Lebih lanjut dapat pula dilihat bahwa peranan masing-masing sektor ekonomi dalam pembentukan PDB semakin meningkat ke arah yang lebih seimbang. Sektor pertanian dibandingkan dengan sektor industri misalnya, pangsanya ternyata menurun dari 46,9% pada tahun 1969 menjadi 29,9% tahun 1983 sedangkan di lain pihak pangsa sektor industri justru meningkat.

Sumbangan sektor industri dalam PDB selama ini berkisar rata-rata 10% per tahun. Lambannya peningkatan pangsa sektor industri dalam pembentukan PDB bukan semata-mata disebabkan kelambatan pertumbuhan sektor industri. Menurut McCawley (1981) laju pertumbuhan industri Indonesia termasuk cepat menurut ukuran internasional.³ Selama tahun 1971-1974 nilai ril keluaran sektor industri dengan harga konstan, tumbuh dengan 15,5% per tahun; sedangkan pada tahun 1974-1977 tumbuh rata-rata sebesar 11,3%.

Meskipun demikian laju pertumbuhan yang tinggi di sektor industri belum menghasilkan perubahan-perubahan struktural yang berarti. Suhartono (1981) berpendapat bahwa ada dua faktor pokok yang menyebabkan sektor industri belum mampu mengubah struktur perekonomian Indonesia secara keseluruhan. *Pertama*, sejak pada awalnya sektor produksi primer sangat dominan sehingga untuk menghasilkan perubahan struktural yang berarti diperlukan

³Data yang dipakai oleh McCawley adalah sampai tahun 1978. Pendapat ini didukung oleh data statistik yang terdapat dalam J. Wong, *ASEAN Economics in Perspective 1979* (McMillan), hal. 166. Dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, laju pertumbuhan sektor industri Indonesia relatif tinggi. Di lain pihak, ASEAN secara keseluruhan juga memiliki rata-rata laju pertumbuhan yang relatif baik.

Tabel 1

PERANAN MASING-MASING LAPANGAN USAHA DALAM PRODUK DOMESTIK BRUTO, 1969-1983¹
(persentase)

Lapangan Usaha	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ¹	1983 ²
(Atas dasar harga konstan 1973)															
1. Pertanian, kelautan, perikanan	46,9	45,5	44,0	40,8	40,1	38,7	36,8	36,1	33,6	32,8	32,0	30,7	29,8	29,8	29,9
2. Perambangan & penggalian	9,4	10,1	9,9	11,1	12,3	11,8	10,9	11,7	12,0	11,0	10,3	9,3	8,9	7,6	7,4
3. Industri pengolahan	8,3	8,4	8,8	9,3	9,6	10,4	11,1	11,4	11,9	12,9	13,7	15,3	15,6	15,4	15,1
4. Listrik, gas dan air minum	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9
5. Bangunan	2,4	2,7	3,1	3,7	3,9	4,4	4,8	4,7	5,2	5,5	5,6	5,7	6,0	6,1	6,3
6. Pengangkutan dan komunikasi	3,3	3,2	3,8	3,8	3,8	4,0	4,0	4,2	4,9	5,4	5,5	5,4	5,6	5,8	5,9
7. Perdagangan, lembaga keuangan dan jasa lainnya	29,3	29,7	29,9	30,9	29,8	30,2	31,9	31,3	31,8	32,2	32,9	33,4	34,4	34,5	34,5
Produk Domestik Bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Angka diperbaiki.

² Angka sementara.

Sumbar: Nota APBN 1985/86.

pertumbuhan yang sangat tinggi di sektor industri. Kenyataannya, laju pertumbuhan industri yang tinggi telah dinetralisasi oleh perubahan-perubahan struktur harga yang secara kontinu telah meningkatkan nilai tukar beberapa hasil-hasil produksi sektor primer. Bawa perubahan struktur harga dan nilai tukar di pasaran internasional dapat membawa akibat struktural dimungkinkan karena besarnya peranan ekspor dalam perekonomian di satu pihak, dan peranan minyak yang besar dalam ekspor di lain pihak. Faktor kedua adalah ketergantungan terhadap komoditi primer yang amat tinggi sehingga jumlahnya merupakan hampir keseluruhan nilai ekspor. Kenyataan bahwa minyak menjadi komoditi ekspor yang sangat kuat menyulitkan barang-barang perdagangan lain untuk bisa bersaing.⁴

NILAI TAMBAH SEKTOR INDUSTRI

Indikator tingkat industrialisasi dari segi nilai tambah yang dihasilkan oleh sektor industri menunjukkan besarnya sektor ini secara mutlak. Secara se-pintas dari Tabel 2 dapat dilihat bahwa secara mutlak sektor industri Indonesia lebih besar dibandingkan dengan sektor yang sama untuk negara Malaysia, Thailand dan Singapura, yaitu masing-masing memiliki nilai tambah 2,8 miliar, 4,3 miliar dan 2,3 miliar. Sedangkan nilai tambah sektor industri Indonesia dan Pilipina jumlahnya sama, yaitu sekitar US\$5,5 miliar, namun jauh berada di bawah Korea apalagi Jepang. Walaupun begitu perbandingan semacam ini harus ditafsirkan secara hati-hati karena tidak memasukkan faktor-faktor lain yang penting dalam perbandingan, antara lain jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam kegiatan produksi sektor tersebut. Ditinjau dari jumlah pangsa sektor industri dalam pembentukan PDB, Indonesia merupakan yang terendah dibanding dengan negara-negara tersebut di atas tadi, yaitu sekitar 12% dari PDB pada tahun 1980, sedangkan negara-negara lain berkisar antara 20 sampai 43% yang tertinggi untuk Jepang.

Nilai tambah sektor industri nasional memperlihatkan kecenderungan yang terus meningkat, seperti tampak pada Tabel 3. Berdasarkan harga pasar, nilai tambah sektor industri tahun 1977 adalah sekitar Rp 949,3 miliar, kemudian meningkat terus pada tahun-tahun berikutnya hingga mencapai Rp 3.394,8 miliar pada tahun 1982.

⁴Gejala ini dikenal dengan "Dutch Disease" dalam literatur ekonomi, yang melanda perekonomian Indonesia pada tahun 1970-an seperti dinyatakan oleh McCawley (1981), hal. 86. Keterangan lebih lanjut mengenai "Dutch Disease" dapat diperoleh misalnya pada M. Gillis et al., 1983, hal. 482, 528-535.

Tabel 2

**INDIKATOR PEMBANDING MENGENAI PENTINGNYA SEKTOR INDUSTRI
DI BEBERAPA NEGARA DI ASIA**

	Pangsa Industri dalam PDB ^a (%)	Tingkat Pertumbuhan Rata-rata ^c	Nilai Tambah Sektor Industri ^b (miliar US\$)	PDB ^b (juta US\$)
Jepang	43	—	234	1.124.500
Republik Korea	39	15	9,8	65.750
Pilipina	25	6	5,5	38.900
Singapura	41	11	2,3	12.910
Thailand	20	10	4,3	36.810
Malaysia	36	9	2,8	24.770
Indonesia	12	15	5,5	84.960

^a Data tahun 1981 kecuali Jepang tahun 1980.

^b Data tahun 1981.

^c BIES 2, August 1982, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Agustus 1982. Lihat Tabel 3, hal. 8. Tingkat pertumbuhan rata-rata tahun 1971-1982.

Sumber: diolah dari *World Development Report*, 1983.

Demikian pula nilai tambah per kapita memperlihatkan kecenderungan yang sama seperti nilai tambah sektor industri secara keseluruhan. Kenaikan nilai tambah per kapita yang cukup mantap sejak tahun 1977 sampai tahun 1981 dapat dilihat pada Tabel 3 juga. Meskipun begitu kenaikan dari tahun 1981 ke tahun 1982 relatif tidak besar yaitu masing-masing Rp 3.080.520,00 dan Rp 3.181.620,00.

Tabel 3

**JUMLAH PEKERJA DAN NILAI TAMBAH SEKTOR INDUSTRI INDONESIA
TAHUN 1977-1982**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Jumlah Pekerja	791.659	821.122	863.517	969.187	1.011.784	1.067.017
Nilai Tambah (Rp juta) pada harga pasar	949.320	1.221.344	1.601.806	2.465.140	3.116.818	3.394.841
Nilai Tambah per kapita (Rp ribu)	1.199,15	1.488,63	1.854,98	2.543,51	3.080,52	3.181,62

Sumber: Biro Pusat Statistik, Berbagai Statistik Industri, 1977-1982.

KESEMPATAN KERJA SEKTOR INDUSTRI

Di negara-negara berkembang pada umumnya, isu kesempatan kerja merupakan fokus utama dalam pembuatan kebijakan. Perubahan struktural yang terjadi sebelum tahun 1970-an ternyata tidak menimbulkan terlalu banyak kesulitan. Namun sejak tahun 1970-an masalah penyerapan tenaga kerja semakin berat karena begitu cepatnya pertumbuhan cabang-cabang industri dengan struktur produksi yang amat padat modal serta padat teknologi. Secara demikian cabang-cabang industri semacam ini tidak dapat memperbesar lapangan kerja, terutama untuk golongan pekerja tidak terampil maupun setengah terampil.⁵

Apabila ditinjau jumlah pekerja yang berhasil diserap oleh sektor industri Indonesia, terlihat peningkatan secara absolut. Tampaknya kemajuan teknologi yang telah diterapkan pada sektor industri belum memberikan perubahan struktural dalam komposisi faktor produksinya. Dari tahun 1977 sampai tahun 1982, sektor produksi menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang semakin besar, seperti tampak pada Tabel 3.

Peranan sektor industri dalam penyediaan lapangan kerja maupun dalam nilai tambah produksi memang cenderung meningkat. Meskipun demikian tidak terdapat pertambahan dramatis dalam sumbangannya terhadap perekonomian nasional. Ini menunjukkan belum dimanfaatkannya kemajuan teknologi sedemikian rupa sehingga mampu merombak struktur produksi yang diperlukan untuk maju ke tahap pembangunan berikutnya.

STRUKTUR PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Laju pertumbuhan yang tinggi di sektor industri ternyata belum mampu menimbulkan perubahan pola perdagangan internasional Indonesia. Struktur perdagangan internasional Indonesia memperlihatkan kecenderungan yang sama seperti yang dialami negara-negara berkembang lainnya. Berlainan dengan keadaan di negara-negara maju, di negara-negara berkembang pada umumnya perdagangan internasional menunjukkan dominasi impor produk industri, di lain pihak menunjukkan dominasi ekspor komoditi primer.

Demikian pula halnya, rasio perdagangan internasional Indonesia untuk komoditi primer ditandai oleh dominasi ekspor dan untuk komoditi industri

⁵Penjabaran selanjutnya dapat diikuti pada *World Industry in 1980*, hal. 109. Walaupun industri padat modal dan padat teknologi tidak banyak peranannya dalam perbaikan lapangan kerja, sumbangannya dalam perekonomian sangat berarti.

oleh dominasi impor,⁶ misalnya dalam tahun 1977 dan 1978 seperti terlihat pada Tabel 4. Apabila dilihat rasio tersebut tampaknya koefisien dominasi impor bagi komoditi industri di Indonesia masih sangat tinggi, yaitu pada tahun 1977 dan 1978 masing-masing -0,83 dan -0,80. Demikian pula halnya dominasi ekspor bagi komoditi primer relatif tinggi, yaitu menunjukkan koefisien 0,69 untuk kedua tahun tersebut.

Tabel 4

KOMPOSISI EKSPOR & IMPOR MENURUT KOMODITI PRIMER DAN KOMODITI INDUSTRI 1977 DAN 1978

	Komposisi (%)				Rasio Perdagangan	
	Ekspor		Impor		Nasional	
	1977	1978	1977	1978	1977	1978
Komoditi Primer	96,3	95,6	31,2	30,1	0,69	0,69
Komoditi Industri	3,6	4,2	68,6	64,5	-0,83	-0,80
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	0,27	0,27
(\\$ miliar)	(\$10,8)	(\$11,6)	(\$6,2)	(\$6,7)		

Sumber: Biro Pusat Statistik; lihat juga Suhartono (1981).

$$^a \text{ Rasio Perdagangan International} = \frac{\text{Ekspor} - \text{Impor}}{\text{Ekspor} + \text{Impor}}$$

Angka koefisien tersebut berkisar antara 1 (dominasi ekspor penuh) dan -1 (dominasi impor penuh).

Ekspor Indonesia yang terbesar selama ini berupa minyak dan kayu yang merupakan komoditi primer. Di lain pihak impor yang terbesar adalah berupa barang-barang industri dan jasa. Khususnya untuk neraca jasa, sejak lama Indonesia mengalami defisit sebagai akibat struktur sektor jasa dalam negeri belum mampu menyumbang perubahan pada pola perdagangan nasional.

Sebelum tahun 1982, terdapat kecenderungan peningkatan jumlah defisit neraca jasa tersebut disebabkan semakin bertambahnya transaksi-transaksi

⁶Lihat Suhartono (1981), hal. 17-18. Rasio perdagangan internasional adalah angka perbandingan antara ekspor dikurangi impor dan ekspor ditambah impor. Angka koefisien tersebut berkisar antara 1 (dominasi ekspor penuh) dan -1 (dominasi impor penuh).

jasa yang diimpor, baik berupa pengangkutan impor, pengangkutan lainnya, jasa, modal dan lain-lainnya. Namun sebagai hasil dari usaha-usaha penghematan penggunaan dan peningkatan penerimaan devisa, maka pada tahun 1982/1983 menurut Laporan Tahunan Bank Indonesia, terjadi penurunan defisit neraca jasa sebesar 8,3%.⁷ Menurunnya kekurangan dalam neraca jasa tersebut terutama disebabkan oleh menurunnya pembayaran jasa di luar jasa modal baik untuk sektor migas maupun non-migas. Di lain pihak pengeluaran jasa modal secara keseluruhan masih mengalami peningkatan sebesar 2,0%. Meningkatnya pengeluaran jasa modal terutama disebabkan oleh meningkatnya pembayaran bunga pinjaman pemerintah sebesar 19,8%. Pengeluaran jasa modal untuk sektor migas pada tahun yang sama justru mengalami penurunan sebesar 15,5%.

Apabila pembalikan kecenderungan arah transaksi jasa-jasa seperti yang mulai terjadi pada tahun 1982/1983 dapat semakin dipertajam, maka diharapkan sektor jasa dapat memberikan sumbangan yang cukup berarti dalam perombakan struktur perdagangan internasional Indonesia di masa mendatang.

KEBIJAKAN-KEBIJAKAN YANG BERKAITAN DENGAN TUJUAN PERUBAHAN STRUKTURAL PEREKONOMIAN

Banyak masalah pembangunan yang apabila ditelusuri sumbernya berasal dari ketidakseimbangan baik yang terjadi di pasar komoditi maupun pasar faktor produksi yang merupakan akibat kebijakan alokasi sumber-sumber yang kurang konsisten.⁸ Oleh sebab itu kiranya perlu disadari bahwa kebijakan yang diwujudkan dalam berbagai instrumen-instrumen perekonomian merupakan faktor kunci penentu keberhasilan usaha-usaha pembangunan.

Sektor industri memang tepat dipilih sebagai salah satu cabang produksi strategis yang diharapkan mampu menjadi tulang punggung perekonomian. Berdasarkan penelaahan terhadap keadaan sektor industri selama ini, dapat dilihat perkembangan yang memadai. Tampaknya ini merupakan hasil salah satu kebijaksanaan stabilisasi di tingkat makro oleh pemerintah Orde Baru. Menurut McCawley (1981), ada beberapa aspek kebijaksanaan ekonomi Orde Baru yang telah menimbulkan iklim yang lebih baik bagi pertumbuhan in-

⁷Laporan Bank Indonesia Tahun Pembukuan 1982/1983, hal. 74-75. Lihat juga Tabel 7.8. Sering terjadi penurunan defisit neraca jasa akibat turunnya volume perdagangan, khususnya penurunan impor yang menyebabkan turunnya ongkos transpor komoditi impor tersebut.

⁸Chenery (1979), hal. 2.

dustri. Aspek pertama adalah dirombaknya sistem devisa sehingga transaksi luar negeri menjadi lebih bebas dan sederhana. Akibatnya barang-barang modal dan bahan mentah lebih mudah diperoleh. Aspek kedua adalah dikuranginya fasilitas-fasilitas khusus yang hanya disediakan bagi perusahaan negara. Dengan demikian sektor swasta hendak lebih dikembangkan bersama-sama dengan sektor perusahaan negara. Aspek ketiga adalah dikeluarkannya Undang-undang Penanaman Modal Asing tahun 1967 dengan peraturan-peraturan yang lebih menarik dibandingkan dengan yang ada sebelumnya. Tidak mengherankan bahwa sektor industri tumbuh cukup pesat pada tahun 1970-an dan bahkan dalam Pelita IV walaupun mengalami sedikit kelambanan, sektor industri diharapkan memiliki laju pertumbuhan rata-rata tertinggi di antara sektor-sektor yang lain. Sektor-sektor lain diproyeksikan memiliki laju pertumbuhan rata-rata berkisar antara 2,4% hingga 5,2% per tahun, sedangkan sektor industri diharapkan tumbuh rata-rata 9,5%.

Di lain pihak, keberhasilan stabilisasi perekonomian di tingkat makro tersebut tidak sepenuhnya didukung oleh kebijakan di tingkat mikro, khususnya di sektor industri. Selama dasawarsa terakhir ini belum terdapat kebijakan industri yang mantap, namun semakin besar kecenderungan tindakan interventionis pemerintah di sektor industri.⁹ Tampaknya masih belum tersedia kerangka kebijakan sektor industri beserta kejelasan instrumen-instrumen yang dipilih. Secara demikian terdapat ketidakpastian terhadap kebijakan pemerintah yang dirasakan oleh sektor swasta yang menimbulkan hambatan-hambatan usaha yang tidak perlu.

Apabila dikaji lebih lanjut, kecenderungan tindakan campur tangan langsung pemerintah sering kali menimbulkan hasil-hasil yang tidak diinginkan. Misalnya, pengawasan impor yang dimaksudkan untuk mengurangi impor dan memperbaiki neraca perdagangan, seringkali justru merugikan ekspor dan produksi dalam negeri dan berakhir dengan memburuknya neraca perdagangan.¹⁰

Dalam berbagai bentuknya distorsi terhadap harga pada gilirannya akan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam perekonomian suatu negara. Menurut studi-studi yang dilakukan oleh Bank Dunia,¹¹ distorsi-distorsi harga

⁹ McCawley (1981), hal. 98, memberikan ilustrasi tentang kebijakan yang belum mantap ini.

¹⁰ *World Development Report 1983*, hal. 57. Latar belakang campur tangan terhadap harga biasanya berasal dari serangkaian faktor politik dan ekonomi yang kompleks. Selain itu pada tahun 1950-an teori yang dominan dalam ekonomi pembangunan meremehkan kekuatan harga dalam penentuan tingkat fleksibilitas alokasi sumber daya. Rupanya pengaruh teori tersebut masih terasa di beberapa negara berkembang dewasa ini.

¹¹ Lebih lanjut dapat dibaca pada *World Development Report 1983*, hal. 62 dst.

berlangsung sangat serius di banyak negara berkembang. Negara-negara dengan distorsi-distorsi yang paling parah menghasilkan tabungan dalam negeri yang jauh lebih rendah dan hasil per unit investasi yang lebih rendah pula, sehingga dengan demikian menyebabkan pertumbuhannya lebih rendah pula.

Ternyata menurut studi tersebut, tingkat distorsi harga memiliki korelasi negatif terhadap tingkat pertumbuhan PDB tahun 1970-an, dengan distorsi kurs mata uang yang paling berarti. Dalam Tabel 5 terlihat bahwa Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara lain di Asia ternyata memiliki tingkat distorsi harga yang relatif tinggi, yaitu merupakan kedua yang tertinggi setelah Bangladesh. Filipina, Malaysia dan Thailand memiliki tingkat distorsi harga yang lebih kurang sama, namun dengan penyebaran yang berbeda, oleh sebab itu pengaruhnya pun akan tidak sama. Korea Selatan relatif rendah tingkat distorsi harganya, ini dihubungkan dengan tingkat pertumbuhan PDB yang relatif tinggi.

Tabel 5

DISTORSI HARGA DI BEBERAPA NEGARA ASIA TAHUN 1970-AN

Negara	Kebijakan Harga Nilai Tukar			Kebijakan Harga Faktor Produksi		Kebijakan Harga Barang	
	Kurs Mata Uang	Industri	Pertanian	Modal	Tenaga Kerja	Tarif	Inflasi
Thailand	1	2	1	1	1	3	1
Republik Korea	1	1	3	2	1	1	1
Malaysia	1	1	2	2	2	2	1
Filipina	1	2	2	2	1	3	2
Indonesia	2	2	1	2	1	3	2
Bangladesh	1	3	2	3	3	3	3

Sumber: *World Development Report 1983*, hal. 62.

Dengan berbagai distorsi yang ada di sektor industri, pertumbuhan sektor industri tampaknya lebih menjurus ke pelebaran strukturnya. Kebijakan-kebijakan yang ada menghasilkan usaha-usaha industri yang terpusat pada dua ekstrem, yaitu pada industri hulunya atau pada industri hilirnya, seringkali tanpa memperhatikan faktor keunggulan komparatifnya. Dengan demikian jarang ditemui suatu cabang industri dengan landasan struktural yang eukup dalam sehingga terdapat kaitan-kaitan yang lengkap di dalamnya.

Selain kebijakan-kebijakan dalam bidang produksi (sektor industri pada khususnya), kebijakan-kebijakan perdagangan juga berpengaruh terhadap

pola alokasi sumber daya. Pengaruh ini dapat dibedakan berdasarkan strategi yang dianut, yaitu, strategi perdagangan yang melihat ke luar (outward looking strategy) dan strategi yang melihat ke dalam (inward looking strategy).

Pada dasarnya strategi melihat ke luar bersifat menguntungkan atau sekurang-kurangnya tidak merugikan ekspor, sedangkan strategi melihat ke dalam diciptakan untuk menguntungkan industri substitusi impor di dalam negeri. Pengaruh kebijakan melihat ke luar ditandai dengan pangsa ekspor yang relatif besar dalam Produk Nasional Bruto, ataupun dengan kenaikan pangsa tersebut sepanjang waktu. Sebaliknya, pengaruh kebijakan melihat ke dalam ditandai dengan pangsa ekspor yang relatif rendah ataupun yang semakin menurun.¹² Indonesia mencoba menerapkan kedua macam strategi tersebut namun dengan intensitas yang berbeda, yaitu pengembangan industri substitusi impor yang lebih ditekankan.

Menurut Gillis et al. (1983, hal. 432) ada dua dasar yang harus dipenuhi untuk mengembangkan industri substitusi impor. Yang pertama ialah teredianya pasar dalam negeri yang luas, yang dapat ditunjukkan oleh jumlah impor yang relatif besar. Di samping itu harus dipastikan bahwa teknologi produksi dikuasai oleh para industriawan setempat atau ada kesediaan para penanam modal asing untuk menyediakan teknologi, manajemen dan modal. Yang kedua ialah terdapatnya proteksi baik berupa tarif ataupun quota impor, sehingga dapat diatasi masalah ongkos permulaan yang tinggi dari produksi dalam negeri.

Meskipun demikian terdapat kelemahan-kelemahan kebijakan pengembangan substitusi impor ini. Pemberian proteksi atau subsidi bagi industri muda (infant industries) adalah jika dalam jangka waktu tertentu industri tersebut sanggup bersaing dengan impor di pasar dalam negeri dan bahkan di pasar internasional.

Keadaan ini mengandaikan bahwa proteksi di cabang industri tertentu hanya bersifat sementara dan harus terus-menerus sampai suatu saat jumlahnya sama dengan nol. Namun demikian bukti-bukti empiris menunjukkan bahwa industri-industri tersebut tidak mampu berdiri sendiri dan bahkan meminta proteksi yang semakin besar karena telah terbiasa beroperasi di pasar yang tidak sempurna di atas. Bhagwati dan Srinivasan (1979, hal. 13) menjelaskan hal itu sebagai "otomatisasi proteksi," yaitu penggunaan quota dan tarif segera setelah proteksi domestik dimulai. Apabila sistem institusional semacam ini diperbolehkan maka dapat dipastikan adanya jaminan proteksi

¹²Lihat Chenery (1979), hal. 27, dan juga Little, Scitovsky dan Scott (1970).

selanjutnya. Negara-negara berkembang pada umumnya termasuk Indonesia memilih strategi ini karena berbagai alasan, terutama alasan politik. Mereka berusaha mengurangi ketergantungan perekonomiannya terhadap negara lain dengan cara mengurangi impor.

Di lain pihak kebijakan yang berorientasi pengembangan ekspor hanya memberikan prospek pengembangan beberapa industri tertentu yang memiliki keunggulan komparatif. Strategi ini menghendaki pengurangan sebanyak mungkin intervensi pemerintah dalam perekonomian yang menimbulkan distorsi-distorsi. Namun demikian penerapan strategi ini secara konsekuensi akan menumbuhkan sektor industri dengan struktur yang dalam dan pada gilirannya akan berkembang eksornya berdasarkan keunggulan komparatif yang dimilikinya. Rupanya keadaan inilah yang dikehendaki yang merupakan perubahan struktural produksi dan perdagangan Indonesia guna mencapai tahap lepas landas.

KEBIJAKAN PRODUKSI DAN PERDAGANGAN YANG TERPADU

Walaupun terdapat banyak daya tarik kebijakan-kebijakan produksi dan perdagangan selama ini, terutama secara politis, pengalaman-pengalaman pembangunan negara lain patut diperhatikan pula. Negara berkembang lain yang menerapkan strategi melihat ke dalam ini tidak selalu berhasil mengembangkan perekonomiannya dengan pesat dalam jangka panjang.

Apabila dikemukakan alasan "proses belajar" bagi sektor industri Indonesia oleh sebab itu perlu pengembangan industri substitusi impor tersebut, maka alasan ini patut dipertanyakan. Pada tahap awal penerapan kebijakan semacam itu memang dapat dialami perkembangan ekonomi yang mengesankan. Akan tetapi bila tahap awal dan mudah ini telah dilalui, yaitu pengaruh positif terhadap neraca pembayaran akibat berkurangnya impor telah habis, maka akan dialami kelambanan pertumbuhan perekonomian akibat memburuknya neraca pembayaran. Memburuknya neraca pembayaran ini merupakan akibat bertambahnya impor barang-barang modal yang tidak diimbangi dengan meningkatnya jumlah eksornya.

Di dalam pemilihan kebijakan yang tepat, kiranya harus selalu diperhitungkan peranan biaya (harga yang harus dibayar) dalam pengalokasian sumber-daya sehingga diperoleh hasil yang optimal. Seperti dikemukakan dalam analisa kebijakan di atas, proteksi yang berlebihan terhadap industri nasional dengan nilai tambah yang relatif kecil dengan maksud mendorong salah satu cabang industri, pada gilirannya akan menghasilkan perekonomian dengan biaya tinggi (high cost economy).

Pengembangan industri kiranya perlu dilihat dalam kerangka keunggulan komparatifnya yang dinamis. Dengan demikian kebijakan-kebijakan perindustrian didasarkan pada kekuatan struktur perekonomian Indonesia. Pada saat ini kekuatan struktur perekonomian Indonesia terletak pada produksi komoditi primer. Masalahnya adalah bagaimana meningkatkan kaitan pengembangan komoditi primer dan industri, sehingga komposisi ekspor untuk komoditi primer yang diolah oleh sektor industri semakin besar jumlahnya, sehingga tercapai perubahan struktural seperti yang dikehendaki dalam sasaran jangka panjang pembangunan Indonesia. Tampaknya sejauh ini kemajuan teknologi belum dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga mampu mendukung dan mempercepat perubahan-perubahan yang ingin dicapai. Kiranya, masalah ini merupakan suatu bidang studi yang masih memerlukan pembahasan lebih lanjut agar bisa dihasilkan gagasan-gagasan lain yang baru dan lebih mendetail.

DAFTAR PUSTAKA

Bhagawati dan Srinivasan, 1979. *Trade Policy and Development*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Chenery, H. 1979. *Structural Change and Development Policy*. World Bank, Oxford University Press.

Gillis, et al. 1983. *Economics of Development*. U.S.A.: W.W. Norton & Co. Inc., Cetakan Pertama.

McCawley, et al. (editors). 1981. *The Indonesian Economy During Soeharto Era*. Malaysia: Oxford University Press. (Terjemahannya, *Ekonomi Orde Baru*, 1981. LP3ES).

Rostow, W.W. 1969. *The Stage of Economic Growth A Non-Communist Manifesto*. New York: Cambridge University Press, Cetakan ke-9.

Suhartono, R.B. 1981. *Monografi Pola dan Struktur Industri Indonesia Sekitar Akhir Pelita II*. Departemen Perindustrian Bagian Penelitian dan Pengembangan Industri.

Wong, J. 1979. *ASEAN Economics in Perspective*. Hong Kong: The MacMillan Press Ltd., Cetakan ke-1.

World Industry in 1980. United Nations Industrial Development Organization, New York: United Nations Publication: 1981.

World Development Report 1983. World Bank, Oxford University Press.

Laporan Bank Indonesia. Laporan Tahun Pembukuan 1982/1983.

Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. XX, No. 2, August 1984, Australian University of Canberra.

Little, I., T. Scitovsky dan M. Scott. 1970. *Industry and Trade in Some Developing Countries*. London: Oxford University Press.

Sektor Informal dan Ketenagakerjaan di Indonesia

Murwatie B. RAHARDJO*

Masalah kesempatan kerja sebenarnya merupakan suatu segi dari masalah angkatan kerja yang sangat penting. Sedangkan masalah angkatan kerja erat kaitannya dengan masalah kependudukan. Titik keseimbangan antara penawaran dan permintaan akan tenaga kerja tercermin pada tingkat kesempatan kerja. Tenaga kerja yang merupakan setiap usaha fisik dan mental spiritual dari penduduk untuk memperoleh barang atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan manusia. Dengan demikian pula masalah kesempatan kerja merupakan bagian yang tak terpisahkan dari masalah angkatan kerja.

Di Indonesia perubahan struktur perekonomian masyarakat dari agraris ke arah industri (non-agraris) tidak secara otomatis mengubah mata pencaharian tenaga kerjanya. Keterbatasan kesempatan kerja di sektor non-agraris telah menimbulkan kelebihan tenaga kerja yang secara otomatis masuk ke sektor informal. Hal ini dimungkinkan karena pada dasarnya manusia selalu ingin mempertahankan hidupnya dengan berusaha memperoleh nafkah. Dan sektor informal memungkinkan segala jenis kegiatan produksi untuk merintis usahanya. Sektor informal dewasa ini telah menjadi bagian yang penting dalam perumusan kebijaksanaan ketenagakerjaan. Dari sini memang diharapkan timbul sumber-sumber penghasilan bagi kebanyakan orang yang tidak mendapat tempat di sektor formal. Bagaimanapun kecilnya usaha mereka, namun sangat menunjang ekonomi penduduk. Bahkan secara tidak sadar usaha permerataan kesejahteraan bagi kebanyakan anggota masyarakat akan tercermin dari hasil pengembangannya. Untuk memberi gambaran bagaimana keterbatasan-keterbatasan kesempatan kerja di sektor formal selanjutnya akan dibahas mengenai sumber persediaan tenaga kerja dan alokasinya.

*Staf CSIS.

PERKEMBANGAN ANGKATAN KERJA

Satu di antara masalah penduduk yang sangat penting untuk dibicarakan adalah masalah penduduk sebagai tenaga kerja. Di sini tidak dipersoalkan masalah tenaga kerja sebagai salah satu faktor produksi dalam perusahaan. Masalahnya menjadi lebih serius karena tingkat hidup sebagian besar tenaga kerja di Indonesia ini relatif rendah.

Dari berbagai penelitian diketahui bahwa seirama dengan meningkatnya jumlah penduduk maka jumlah angkatan kerja juga meningkat. Tabel 1 menunjukkan perkembangan angkatan kerja dari tahun 1971 sampai dengan 1980. Data tersebut adalah berdasarkan hasil sensus dan survei angkatan kerja, di mana kedua penelitian tersebut mempergunakan referensi waktu yang sama yaitu 7 hari sebelum diadakan sensus atau survei. Sedangkan sensus penduduk di Indonesia pembagian kegiatan penduduk telah disusun berdasarkan konsep angkatan kerja (Labor Force Concept) dan mencakup penduduk yang berumur 10 tahun ke atas.¹ Jumlah angkatan kerja pada tahun 1971 telah meningkat sebesar 27% yaitu dari 41.261.216 orang menjadi 52.421.245 orang. Termasuk dalam angkatan kerja adalah mereka yang bekerja dengan menerima balas jasa dan mereka yang sedang mencari pekerjaan. Jumlah angkatan kerja yang bekerja meningkat sebesar 13.925.466

Tabel 1

PERKEMBANGAN ANGKATAN KERJA TAHUN 1971-1980

Keterangan	1971	1976	1977	1978	1980
Jumlah penduduk	118.367.850	127.479.907	129.768.196	134.230.777	147.776.473
Bukan angkatan kerja	39.245.860	39.793.195	79.324.960	40.628.863	52.195.558
Angkatan kerja	41.261.216	48.430.954	49.443.236	53.097.095	52.109.926
Bekerja	37.627.656	47.306.237	48.314.644	51.780.359	51.191.512
Mencari Pekerjaan	3.633.560	1.124.717	1.128.592	1.316.736	918.414
Pengangguran Terbuka (%)	8,8	2,3	2,3	2,5	1,7
Pekerja kurang dari 35 jam seminggu (%) (setengah penganggur)	—	18.720.750 (38,7)	17.633.083 (35,7)	22.247.934 (41,9)	18.827.374 (35,9)
Bekerja lebih dari 60 jam seminggu (%)	—	5.785.130 (11,9)	—	5.289.708 (10)	5.651.866 (10,8)

Sumber: BPS, *Sensus Penduduk Tahun 1971, 1980* dan *Sakernas Tahun 1976, 1977* dan *1978*.

¹Dasar-dasar Demografi, Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1981.

orang (37%) dari 37.627.656 orang menjadi 51.553.122 orang. Di antara periode tersebut yaitu tahun 1971-1976 jumlah angkatan kerja meningkat sebesar 17,4%; tahun 1977 meningkat 2,1% dari tahun 1976; tahun 1978 meningkat 7,4% dari tahun 1977. Sedangkan tahun 1980 menunjukkan adanya penurunan sebesar 1,3% dari tahun 1978.

Banyaknya penduduk yang bekerja dapat dipakai sebagai cermin dari luasnya kesempatan kerja yang tersedia. Dalam kenyataan periode antara dua sensus tahun 1971 dan 1980 memang hampir semua sektor mengalami kenaikan jumlah orang yang bekerja, yaitu sebesar 24,9% (Tabel 2). Namun kalau dilihat dari tahun 1978, maka terlihat bahwa tahun 1980 sektor pertanian mengalami penurunan sebesar 8,6% dan sektor perdagangan besar, eceran, rumah makan dan hotel turun sebesar 13,4%. Secara keseluruhan perbedaan jumlah orang yang bekerja pada tahun 1978 dan 1980 tidak terlalu menyolok (0,4%). Dengan demikian perubahan-perubahan yang terjadi pada sektor-

Tabel 2

**ANGKATAN KERJA YANG BEKERJA SEMINGGU YANG LALU
MENURUT LAPANGAN KERJA TAHUN 1971, 1978 DAN 1980**

Lapangan Kerja	1971 ¹	1978 ²	1980 ¹	% Perkembangan	
				1971-1980	1978-1980
1. Pertanian, kehutanan, perburuan, perikanan	26.473.477	31.545.399	28.834.041	8,9	-8,6
2. Pertambangan dan penggalian	85.828	122.719	387.251	351,2	216,6
3. Industri pengolahan	2.681.952	3.855.560	4.680.151	76,9	21
4. Listrik, gas dan air	37.359	13.348	66.089	77	395
5. Bangunan	678.472	805.018	1.657.148	144	106
6. Perdagangan besar, eceran, rumah makan	4.261.561	7.708.531	6.678.952	56,7	-13
7. Angkutan, pergudangan, dan komunikasi	951.354	1.288.584	1.468.419	54,4	14
8. Keuangan, asuransi, persewaan bangunan dan tanah, dan jasa perusahaan	93.462	42.695	302.345	223,5	608
9. Jasa kemasayarakatan sosial dan perorangan	4.119.552	6.394.758	7.144.523	73,4	12
10. Kegiatan yang belum jelas	1.878.199	2.847	21.619	-98,8	659
Jumlah	41.261.216	51.780.359	51.553.122	24,9	0,4

Sumber: ¹ Sensus Penduduk Tahun 1971 dan 1980.

² Survei Angkatan Kerja Nasional Tahun 1978.

sektor tersebut karena adanya pergeseran mata pencaharian penduduk antar sektor. Padahal sebenarnya sektor pertanian dan sektor perdagangan adalah cukup dominan dalam penyediaan lapangan kerja.

Batasan pengangguran menurut penelitian ini adalah bagian dari angkatan kerja yang sedang mencari pekerjaan atau sedang tidak bekerja. Selama masa antara dua sensus tahun 1971 dan 1980 tingkat pengangguran (terbuka) di Indonesia semakin menurun. Keadaan ini terjadi baik di daerah kota maupun desa. Yang menjadi masalah adalah bahwa walaupun tingkat pengangguran di Indonesia dikatakan rendah, ekonomi Indonesia tidak menunjukkan tanda-tanda sudah mencapai keadaan bekerja penuh. Hal ini bisa dilihat dari bagian angkatan kerja yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu. Sakernas 1976 menunjukkan bahwa secara keseluruhan jumlah penduduk yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu dalam tahun 1976 mencapai 38,7% dari jumlah angkatan kerja yang bekerja. Selanjutnya daerah pedesaan menunjukkan bagian yang lebih besar yaitu 42% dari jumlah angkatan kerja di daerah pedesaan, sedangkan untuk daerah kota 19,9% dari jumlah angkatan kerja yang bekerja di daerah kota. Tahun 1978 bagian-bagian tersebut meningkat, yaitu menjadi 45,7% di daerah pedesaan dan 21,2% di daerah kota. Sedangkan untuk keseluruhan tahun 1978 meliputi 41,9% dari jumlah angkatan kerja yang bekerja. Untuk tahun 1980, 35,9% dari jumlah angkatan kerja yang bekerja, bekerja kurang dari 35 jam seminggu. Sedangkan daerah pedesaan meliputi 41,5% dari jumlah angkatan kerja, dan daerah kota meliputi 12,7% dari seluruh angkatan kerjanya. Bagi penduduk yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu yang cukup tinggi di daerah pedesaan terutama adalah di sektor pertanian dan perdagangan. Bagian ini di sektor pertanian terutama adalah para buruh tani dan petani berlahan sempit. Di sektor perdagangan adalah para pedagang kecil yang biasanya berpenghasilan rendah dan tidak menentu.

Adapun arah perkembangan angkatan kerja di masa mendatang seperti yang dikemukakan di depan, akan seirama dengan perkembangan penduduk itu sendiri. Hal-hal yang mempengaruhi adalah yang berhubungan fungsional dengan faktor-faktor demografi dan sosial ekonomi. Perubahan pada jumlah dan komposisi penduduk sebagai akibat dari perubahan pada fertilitas, mortalitas dan migrasi akan tercermin pada perubahan jumlah dan struktur angkatan kerja. Di lain pihak, pengambilan keputusan tentang berbagai aspek pembangunan menciptakan berbagai jumlah dan jenis tenaga kerja yang diperlukan. Sebagai misal adalah adaptasi kurikulum pengajaran di sekolah lanjutan pada kebutuhan masyarakat tentu akan mengurangi tingkat pengangguran bagi penduduk dalam kelompok umur 15-24 tahun. Kemudian juga adanya perubahan kedudukan dan peranan wanita dalam masyarakat sebagai hasil pembangunan, akan mengakibatkan naiknya partisipasi angkatan kerja wanita, dan lain sebagainya. Proyeksi angkatan kerja dapat dilakukan dengan

melihat antara lain kecenderungan-kecenderungan tersebut. Beberapa ahli telah membuat proyeksi angkatan kerja. Di antaranya menyebutkan bahwa angkatan kerja pada tahun 1990 diperkirakan akan mencapai 70,9 juta orang atau meningkat 35,3% dari tahun 1980. Asumsi yang digunakan adalah bahwa fertilitas akan turun 50% pada tahun 1990 dari tahun 1971, migrasi antar regional tinggi dengan memperhitungkan sasaran transmigrasi yang semakin naik dalam Repelita II dan III. Selain itu juga keadaan ini disertai dengan tingkat urbanisasi yang rendah.²

PERKEMBANGAN KESEMPATAN KERJA TAHUN 1971-1980

Pertumbuhan ekonomi di Indonesia sampai saat ini belum sanggup menyediakan lapangan kerja bagi seluruh angkatan kerjanya atau mengatasi masalah pengangguran terbuka maupun terselubung, dan pertambahan jumlah penduduk yang memasuki angkatan kerja. Masalah yang lebih serius adalah adanya kebutuhan lapangan kerja yang dapat memberikan kehidupan yang layak. Sehingga dengan demikian masalah ini tidak hanya menyangkut masalah penganggur dan pertambahan angkatan kerja tetapi juga menyangkut peningkatan taraf hidup bagi tenaga kerja secara umum.

Tenaga Kerja dalam Sektor Negara dan Proyek-proyek Pelita

Di sektor negara perkembangan jumlah pegawai negeri sangat tergantung dari perkembangan kesempatan kerja yang berhubungan dengan kehidupan negara. Namun dalam hal ini kendala yang paling utama adalah faktor penyediaan dana. Seperti diketahui bahwa sebagian besar belanja rutin negara diperuntukkan bagi belanja pegawai negeri termasuk gaji yang diterima setiap bulan. Sehingga terbatasnya pertambahan dana di sektor negara ini berarti terbatasnya pertumbuhan kesempatan kerja yang berarti pula terbatasnya pertumbuhan pegawai negeri. Perjalanan sejarah perkembangan kehidupan, kedudukan dan peranan pegawai negeri sipil di Indonesia semakin menunjukkan gejala yang menarik. Berbagai masalah yang menyangkut kebijaksanaan politik, sistem administrasi pemerintahan dan kepegawaian negara dengan kebutuhan dan kepentingan pegawai negeri sebagai pribadi-pribadi maupun sebagai anggota dari suatu kelompok, cukup mendapat perhatian.

Apabila ditinjau dari kepentingan penanggulangan masalah ketenagakerjaan di Indonesia, maka seperti dikemukakan di atas bahwa sektor negara

²Alden Speare, Jr., "Summary Report: Projections of Population and Labour Force for Regions of Indonesia 1970-2005, dalam Anne Booth dan Peter McCawley, *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1982, hal. 338.

sebagai satu alternatif pemecahan masalah kesempatan kerja masih sulit untuk digali potensinya. Meskipun pegawai negeri sipil tetap dituntut pengabdian-nya, namun dalam perkembangannya kehidupan sehari-hari dalam arti kebutuhan kesejahteraan dan masa depan yang lebih baik tetap diperhatikan. Hal ini terlihat dari usaha-usaha pemerintah untuk selalu meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri. Usaha-usaha tersebut misalnya perbaikan gaji, perbaikan fasilitas kesehatan, perumahan, jaminan hari tua dan sebagainya. Dalam pelaksanaannya semua ini masih dalam batas-batas kemampuan keuangan negara. Oleh karena masalah pegawai negeri adalah masalah negara, maka terutama perbaikan-perbaikan kesejahteraan pegawai negeri cukup menjadi perhatian bahkan menjadi standar bagi sektor-sektor lain. Sebagai contoh adalah setiap akan ada perbaikan gaji pegawai negeri yang diumumkan secara luas di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat melalui Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara oleh pemerintah, hal ini akan segera berefek kepada harga-harga barang dan jasa. Pada akhirnya perbaikan gaji ini kadang-kadang tidak menghasilkan manfaat dalam arti yang sebenarnya terutama bagi sebagian besar pegawai negeri. Bagaimanapun juga kesejahteraan pegawai negeri ini akan terus mendapatkan perhatian mengingat pegawai

Tabel 3

BANYAKNYA PEGAWAI NEGERI SIPIL MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN

Tingkat Pendidikan	1983	1981	1980	1979	1978
1. Buta huruf	29.420 (1,1%)	36.673 (1,8%)	38.880 (2%)	—	—
2. Tidak Lulus SD	87.525 (3,3%)	95.687 (4,7%)	99.232 (5,1%)	—	—
3. SD	475.258 (18%)	414.022 (20,2%)	407.974 (20,8%)	543.158	546.425
4. SLTP Umum	158.468 (6%)	125.678 (6%)	118.903 (6,1%)	—	—
5. SLTP Kejuruan	219.963 (8,4%)	229.337 (11%)	229.644 (11,7%)	348.069	345.823
6. SLTA Umum	231.200 (6%)	162.494 (8%)	146.450 (7,5%)		
7. SLTA Kejuruan	1.123.294 (43%)	778.505 (38%)	730.522 (37,3%)	876.767	774.258
8. Akademi/universitas	267.155 (10,2%)	204.544 (10%)	185.119 (9,5%)	185.097	162.798
9. Tidak Jelas	36.192	140	140	140	143
Jumlah	2.628.474	2.047.080	1.956.864	1.953.231	1.829.397

Sumber: BPS, Statistik Tahunan 1978, 1979, 1980, 1981, 1983.

negeri adalah aparat negara yang diharapkan seluruh masyarakat dalam ikut menyelenggarakan administrasi kehidupan negara.

Pegawai negeri meliputi yang bekerja pada departemen/lembaga negara, diperbantukan pada daerah otonomi/instansi lain, dipekerjakan pada daerah otonomi/instansi lain, perusahaan jawatan, dan pegawai negeri sipil daerah (Tabel 3). Dengan memakai data tahun 1978 sampai dengan tahun 1980 dapat diketahui rata-rata pertumbuhan pegawai negeri setiap tahun. Apabila diasumsikan bahwa selama tiga Pelita (1969/1970 - 1983/1984) perkembangan pegawai negeri sama, yaitu 4% setahun,³ maka diperkirakan pertambahan jumlah pegawai negeri merupakan 14% dari pada jumlah pertambahan penduduk yang bekerja.

Apabila kita tinjau Tabel 3 maka yang menarik adalah bahwa lulusan pendidikan kejuruan ternyata cukup mendapat tempat dalam arti bahwa di sektor negara ini, lulusan pendidikan kejuruan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pengadaan pendidikan kejuruan dalam sistem pendidikan yang ada sekarang ini. Di sini ditunjukkan bahwa jumlah pegawai negeri lulusan Sekolah Lanjutan Atas Kejuruan merupakan 43% dari seluruh jumlah pegawai negeri pada tahun 1983. Sedangkan lulusan Sekolah Lanjutan Atas Umum hanya 6% saja. Demikian juga untuk lulusan Sekolah Lanjutan Pertama Kejuruan (8,4%) lebih besar daripada lulusan Sekolah Lanjutan Pertama Umum (6%). Pola ini juga terdapat pada tahun-tahun sebelumnya.

Tiga tahap Pembangunan Lima Tahun yang dimulai tahun 1969/1970 sampai dengan 1983/1984 di Indonesia cukup berpengaruh besar terhadap bidang ketenagakerjaan. Proyek-proyek yang dilaksanakan pemerintah secara langsung berhasil memberikan kesempatan kerja bagi sebagian angkatan kerja yang menganggur, namun di samping itu berpengaruh pula terhadap peningkatan hidup bagi tenaga kerja yang sudah bekerja. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa dengan adanya proyek-proyek pemerintah telah timbul rangsangan-rangsangan terhadap berbagai usaha yang bertujuan untuk men sejahterakan masyarakat. Hal ini terbukti dari makin luasnya kesempatan kerja baik yang ditimbulkan oleh proyek-proyek yang diselenggarakan pemerintah, peluang-peluang yang diberikan pada pihak swasta maupun dampak-dampak (positif) sebagai akibat dari proyek-proyek dan adanya peluang-peluang tersebut.

Tabel 4 berikut ini adalah angka-angka yang dihimpun berdasarkan laporan resmi mengenai hasil-hasil kegiatan selama 3 tahap Pembangunan Lima Tahun. Dari tabel ini terlihat bahwa selama 3 Pelita ini penggerahan dan penyaluran tenaga kerja melalui program-program ketenagakerjaan dari tahun ke tahun meningkat jumlahnya. Dari permulaan Pelita sampai dengan

³Dengan cara memproyeksikan secara linier ke belakang sampai dengan tahun 1971.

keadaan tahun ke-4 Pelita III, tercatat sejumlah 3.199.735 orang tenaga kerja yang terserap dalam program ini. Program ini antara lain meliputi: program padat karya gaya baru (72%); tenaga kerja sukarela - BUTSI (0,5%); juga melalui mekanisme antar kerja lokal - AKL (19,5%); antar kerja antar daerah -AKAD (5,5%); dan antar kerja antar negara - AKAN (2,5%).

Tabel 4

PENGERAHAN DAN PENYALURAN TENAGA KERJA SELAMA PELITA

Tahun	Proyek Padat Karya	BUTSI	AKL	AKAD	AKAN	Jumlah	Jumlah
1969/1970	75.000	29	—	—	—	—	75.029
1970/1971	65.000	43	—	—	—	—	65.043
1971/1972	138.000	260	—	—	—	—	138.260
1972/1973	160.000	296	33.996	1.771	2.020	37.787	198.083
1973/1974	73.000	200	35.029	6.654	1.362	43.045	116.245
1974/1975	56.000	1.480	63.116	8.693	1.252	73.063	130.543
1975/1976	62.000	1.279	82.312	14.373	1.923	98.608	161.887
1976/1977	273.569	1.020	63.842	14.555	2.994	81.391	355.980
1977/1978	346.884	753	40.157	12.775	8.213	61.145	408.782
1978/1979	161.713	990	29.923	11.776	10.365	52.064	214.767
1979/1980	197.449	1.651	40.040	17.430	7.967	65.437	264.537
1980/1981	209.629	2.538	71.702	28.799	12.675	113.176	325.343
1981/1982	207.118	2.724	81.743	36.593	13.593	131.929	341.771
1982/1983	266.591	3.325	84.417	31.758	17.374	133.549	403.465
Jumlah	2.291.953	16.588	626.277	185.177	79.738	891.194	3.199.735

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI di depan Sidang DPR setiap tanggal 16 Agustus 1969/1970 - 1982/1983.

Dengan demikian maka ternyata melalui program-program ini terserap sekitar 23% dari jumlah kenaikan angkatan kerja yang bekerja selama kurang lebih kurun waktu yang sama. Program-program lain memang belum diperhitungkan di sini karena kurang tersedianya data. Dalam hubungan ini misalnya Program Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II yang terkenal dengan Program Inpres Daerah Tingkat II, di mana program ini diarahkan untuk memperluas kesempatan kerja. Juga program reboisasi dan penghijauan cukup menyerap tenaga kerja dari masyarakat setempat. Kemudian kegiatan Kuliah Kerja Nyata mahasiswa tingkat akhir di mana mengikutsertakan mahasiswa dalam kegiatan pembangunan pedesaan. Selain daripada itu pembatasan tenaga kerja WNA pendatang yang dimulai tahun 1977/1978 meliputi 3.732 jenis jabatan yang dibatasi. Kebijaksanaan ini dimaksudkan untuk

memberikan kesempatan kerja kepada tenaga kerja warga negara Indonesia dan dalam rangka alih teknologi.

Pada dasarnya program pembangunan ini cukup dapat menyerap tenaga kerja. Yang menjadi masalah adalah tidak menentunya kesinambungan kerja tenaga kerja tersebut. Seperti diketahui bahwa proyek-proyek Pelita sangat tergantung situasi, kondisi dan kebutuhan, baik yang berjangka pendek maupun jangka panjang. Sehingga dengan demikian setiap proyek ada batas waktunya yang digambarkan pada setiap perencanaan tahap-tahap pembangunan. Bahkan untuk lebih memberikan gambaran yang lebih konkret mengenai proyek-proyek tersebut dituangkan dalam rencana pembiayaan setiap tahun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam hubungan ini termasuk prioritas pembangunannya. Sebagai contoh adalah Proyek Padat Karya Gaya Baru yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah kekurangan lapangan yang dihadapi oleh kelompok-kelompok tenaga kerja tertentu dalam masyarakat seperti petani tanpa tanah atau tanahnya sangat sempit, nelayan, transmigran, suku terasing, tenaga kerja muda usia termasuk pemuda putus sekolah di daerah-daerah padat penduduk dan miskin di pedesaan maupun perkotaan. Kegiatan proyek meliputi pembangunan prasarana jalan desa, saluran irigasi, penghijauan, pencetakan sawah baru, tambak ikan, pembangunan/rehabilitasi embung penampung air di musim hujan, perbaikan lingkungan pemukiman, termasuk penanganan persampahan dan lain-lain kegiatan yang bersifat padat kerja dan produktif. Proyek ini biasanya berjangka waktu 3 sampai 6 bulan.⁴ Oleh karena proyek ini bersifat sementara, yaitu hanya mengatasi masalah lapangan kerja pada waktu-waktu tertentu, maka di sini ada mobilitas tenaga kerja yang sulit untuk mengukurnya. Bagaimana seorang pekerja dalam proyek ini dapat diketahui nasibnya apabila proyek tersebut telah berakhir. Hal ini akan tergantung dari kesinambungan proyek, lokasi proyek dan jenis proyek.

Peranan Swasta dalam Menciptakan Lapangan Kerja

Pembangunan di Indonesia adalah tanggung jawab seluruh lapisan masyarakat kita. Maka dalam hal ini peranan swasta kiranya cukup besar untuk diharapkan ikut mengatasi masalah ketenagakerjaan. Sektor swasta sebagai salah satu kelompok dunia usaha dalam tata ekonomi Indonesia selain Badan Usaha Milik Negara dan Koperasi, diarahkan supaya dapat berkembang agar kemampuan dan peranannya dalam pembangunan nasional semakin besar dan meningkat. Peranan ini ingin ditonjolkan terutama pada Repelita IV di mana telah kita mulai pada tahun 1984/1985.

⁴Buku I Repelita IV, hal. 313.

Bawa peran swasta mutlak diperlukan dalam Repelita IV jelas tergambar dari sasaran investasi yang ditetapkan selama Repelita IV yang berjumlah Rp 145,2 trilyun, di mana kontribusi investasi masyarakat (BUMN, swasta dan operasi) diharapkan mencapai 46,5% atau Rp 67,5 trilyun. Untuk itu diharapkan minat masyarakat dalam hal permodalan dalam rangka keinginan meningkatkan pembangunan. Banyak masalah yang harus dibenahi untuk menuju ke arah ini. Antara lain adalah bahwa dalam investasi, di mana menurut pengalaman, Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) memang tidak banyak menyerap tenaga kerja dan berkecenderungan semakin padat modal.⁵ Pada Tabel 5 ditunjukkan jumlah tenaga kerja yang terserap dalam PMDN. Bidang usaha yang paling banyak menyerap tenaga kerja adalah bidang usaha industri. Hal ini terlihat dari perkembangan selama tiga Pelita. Pada tahun 1982/1983 sebanyak 67.713 orang terserap dalam bidang usaha industri ini. Industri makanan pada tahun ini ternyata mengalami kemajuan yang cukup menggembirakan karena dapat menyerap tenaga kerja sebanyak 28.496 atau meliputi 42% dari seluruh tenaga kerja dalam bidang industri pada tahun tersebut. Pada tahun-tahun sebelumnya bidang usaha industri makanan kurang mendapat perhatian bagi penye-

Tabel 5

JUMLAH TENAGA KERJA PADA PROYEK-PROYEK PENANAMAN MODAL DALAM NEGERI, TAHUN 1968 S/D MARET 1979 DAN 1979/80 - 1982/83

Bidang Usaha	1968 s/d Maret 1979	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	Jumlah
11. Pertanian	433.600	70.209	6.146	42.243	9.827	562.025
22. Kehutanan	118.870	8.450	25.985	21.171	3.558	178.034
33. Perikanan	8.024	4.000	699	776	1.300	14.799
44. Pertambangan	33.452	609	698	3.966	7.056	45.772
55. Industri	593.926	54.172	44.207	41.234	67.713	803.252
66. Tenaga listrik	2.000	—	—	—	—	2.000
77. Konstruksi	459	—	54	499	1.005	2.017
88. Perdagangan	457	633	—	2.147	—	3.237
99. Hotel	22.278	1.199	1.589	—	2.281	27.347
00. Pengangkutan	34.245	1.977	6.268	865	1.037	44.392
11. Jasa	15.544	37	765	2.672	2.951	21.969
Jumlah	1.262.855	141.286	88.402	115.573	96.728	1.704.844

umber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 16 Agustus 1983.

⁵ Suharto, "Iklim Berusaha dan Peran Swasta: Peningkatan Penggunaan Produksi Dalam Negeri dan Masalah Pemasarannya," dalam *Suara Karya*, 16 Februari 1984.

Tabel 6

JUMLAH TENAGA KERJA PADA PROYEK PROYEK PENANAMAN MODAL ASING,
TAHUN 1968 S/D MARET 1979 DAN 1979/80 - 1982/83

Bidang Usaha	1968 s/d Maret 1979	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	Jumlah		
						Indonesia	Asing	Jumlah
1. Pertanian	81.118	383	329	1.067	361	83.054	204	83.258
2. Kehutanan	22.053	—	3.381	1.653	1.638	25.621	3.104	28.725
3. Perikanan	4.149	934	422	99	145	5.133	618	5.751
4. Pertambangan	684	—	—	—	—	646	38	684
5. Industri	265.588	4.963	5.633	10.393	13.095	292.304	7.268	299.572
6. Konstruksi	26.996	83	—	178	87	25.687	1.657	27.344
7. Perhotelan	6.895	240	284	299	—	7.378	340	7.718
8. Pengangkutan	2.699	122	325	—	—	2.872	274	3.146
9. Real Estate/Perkantoran	743	—	79	227	—	—	1.014	35
10. Jasa lainnya	760	2.954	394	264	638	4.838	172	5.010
Jumlah	411.685	9.679	10.847	14.082	15.964	448.547	13.710	462.257

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 16 Agustus 1983.

rapan tenaga kerja yang tersedia. Sampai dengan tahun 1982/1983, jumlah tenaga kerja yang terserap dalam PMDN sebanyak 1.704.844 orang. Sedangkan pada Penanaman Modal Asing seperti yang terlihat dalam Tabel 6, terserap sebanyak 462.257 orang tenaga kerja di mana terdiri dari 448.547 orang tenaga kerja Indonesia (97%) dan 13.710 tenaga kerja asing. Dalam proyek PMA ini bidang industri juga menyerap paling banyak tenaga kerja. Pada tahun 1982/1983 bidang usaha industri menyerap 13.095 orang tenaga kerja terdiri dari 12.705 orang Indonesia dan 390 orang asing. Pada tahun tersebut bidang usaha industri yang terbanyak menyerap tenaga kerja adalah industri logam, yaitu sebanyak 4.449 orang, terdiri dari 4.303 orang Indonesia dan 145 orang asing. Keadaan ini menunjukkan peningkatan lapangan kerja dalam bidang usaha industri logam apabila dibandingkan dengan tahun-tahun yang lalu. Dari kesemuanya ini, apabila kita ingin membandingkan pula dengan pertambahan penduduk yang bekerja pada kurun waktu tersebut maka jumlah tenaga kerja yang terserap dalam proyek-proyek PMDN dan PMA meliputi 15,5%-nya.

Pengalaman ini menunjukkan bahwa perkembangan usaha produksi memang menjurus ke arah padat modal, juga bidang usaha yang dijangkau PMDN dan PMA memang tidak dan/atau kurang memasuki sektor-sektor yang padat karya seperti sektor informal, sektor industri kecil, sektor jasa perdagangan. Penilaian sementara ahli di bidang ini mengatakan bahwa selama ini belum banyak PMDN dan PMA yang berorientasi kepada ekspor. Keadaan ini terjadi karena salah satu faktor yang menarik untuk investasi di Indonesia justru adalah potensi pasaran dalam negeri yang besar dengan penduduk kurang lebih 157 juta orang.

Ditinjau dari segi ketenagakerjaan, kiranya salah satu masalah yang cukup menarik adalah bagaimana upaya menciptakan mata rantai di antara pencari kerja dengan para pihak swasta. Seperti diketahui tingkat pendidikan tenaga kerja Indonesia pada umumnya masih rendah (88% angkatan kerja berpendidikan SD dan tidak tamat SD). Rendahnya tingkat pendidikan mengakibatkan keterampilannya juga rendah yang pada akhirnya produktivitasnya juga rendah. Dan dari pihak pengusaha pada umumnya kalaupun mereka membutuhkan tenaga kerja, maka yang dikehendaki adalah yang benar-benar terampil. Padahal meningkatkan tenaga kerja misalnya melalui magang, belum lagi menjadi suatu kebiasaan bagi pengusaha swasta di Indonesia. Seperti diketahui bahwa magang adalah suatu cara mendidik calon tenaga kerja yang tepat untuk mempersiapkan tenaga kerja yang siap pakai. Oleh karena-nya yang diharapkan adalah agar supaya pihak swasta lebih mengulurkan tangannya untuk memberi peluang magang bagi calon tenaga kerja baik bagi mereka sendiri maupun pihak lain.

Sektor Informal

Dari uraian di atas menjadi jelas bahwa terbatasnya lapangan kerja baik di sektor negara maupun swasta, telah menimbulkan adanya kesenjangan antara jumlah tenaga kerja yang tersedia dengan jumlah kesempatan kerja yang tersedia. Untuk tetap hidup tenaga kerja yang tidak mendapat nafkahnya di sektor formal berusaha di sektor informal.

Berdasarkan uraian di muka maka dapat dilihat bahwa kelebihan tenaga kerja yang kemudian masuk sektor informal meliputi 38,5% dari pertambahan angkatan kerja dalam kurun waktu antara tahun 1971-1980.⁶ Hasil penelitian di beberapa kota besar di Jawa juga menguatkan perkiraan ini. Dalam tahun 1978 jumlah seluruh tenaga kerja di sektor informal baik di kota maupun di desa diperkirakan 19 juta orang, dengan asumsi bahwa proporsi untuk tenaga kerja di Jawa dengan luar Jawa adalah sama.⁷ Apabila kita bandingkan dengan keadaan angkatan kerja pada tahun 1978, maka tenaga kerja sektor informal ini meliputi 35,8%. Sehingga cukuplah memadai apabila dikatakan bahwa pada tahun 1980 telah mencapai 38,5%.

Yang menjadi masalah adalah bagaimana mengembangkan sektor informal yang sudah padat karya ini agar mempunyai kesempatan untuk selalu meningkatkan diri sehingga pada akhirnya mampu meningkatkan pendapatannya. Hal ini penting oleh karena pada dasarnya sektor ini timbul karena desakan keperluan mendapat nafkah untuk kehidupan sehari-hari. Sedangkan pada umumnya daya dan kemampuan/keterampilan orang yang berkecimpung di dalamnya rendah. Ditinjau dari segi keindahan dan ketertiban kota seringkali tenaga kerja di sektor informal menimbulkan masalah. Di antaranya adalah para tukang becak dan pedagang kaki lima yang sering mengganggu keindahan dan ketertiban lalu-lintas. Hal ini mengakibatkan mereka mendapat perlakuan yang kurang menyenangkan dari petugas yang berwewenang.

USAHA PENANGGULANGAN

Usaha untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan di Indonesia harus perlu dilakukan secara lebih terarah. Usaha meningkatkan pendidikan dan kete-

⁶Jumlah pertambahan angkatan kerja dikurangi dengan tenaga kerja di sektor negara yaitu pegawai negeri (14%) dan dalam proyek Pelita (23%), dan di sektor swasta yang meliputi 15,5%.

⁷Hidayat, *Pengembangan Sektor Informal dalam Pembangunan Nasional: Masalah dan Prospek*, Pusat Penelitian Ekonomi dan Sumber Daya Manusia Fakultas Ekonomi Universitas Padjajaran, Bandung, 1978, hal. 56.

Tabel 7

**JUMLAH TENAGA KERJA YANG TELAH DILATIH DI BERBAGAI BALAI LATIHAN KERJA,
1969/70 - 1981/82 (orang)**

Jenis Latihan	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	Jumlah
Industri (PLKI)	995	1.142	10.876	7.040	7.855	9.763	10.327	12.797	6.398	10.634	18.011	18.430	17.038	17.454	148.760
Pertanian (PLKP)	334	532	2.700	1.540	1.551	1.699	2.456	2.872	816	3.876	5.288	4.914	3.688	3.084	35.350
Manajemen (PLM)	1.050	1.128	1.450	1.411	1.105	1.805	2.088	1.790	297	2.890	4.083	4.529	3.356	4.188	31.170
Mobile Training Unit (MTU)	—	—	—	1.277	2.715	3.230	3.373	5.945	1.029	6.382	3.370	17.050	25.170	54.600	124.141
Jumlah	2.379	2.802	15.026	11.268	13.226	16.497	18.244	23.404	8.540	23.782	30.752	44.923	49.252	79.326	339.421

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI setiap tanggal 16 Agustus tahun 1970-1983.

rampilan bagi tenaga kerja baik formal maupun informal mutlak diperlukan. Untuk saat ini pemerintah sangat memegang peranan dalam pengadaan sarana pendidikan tersebut. Investasi pemerintah di bidang tenaga kerja ini telah dilakukan mulai tahun 1978/1979. Sehubungan dengan hal ini pemerintah telah mengadakan latihan-latihan baik bagi pencari kerja maupun yang sudah bekerja, pada Balai Latihan Kerja. Tabel 7 menunjukkan bahwa sampai dengan tahun ke-5 Pelita III tenaga kerja yang dilatih dalam BLK sejumlah 339.421 orang. Di Pusat Latihan Kerja Industri (PLKI) dilatih sebanyak 148.350 orang; di Pusat Latihan Kerja Pertanian (PLKP) sebanyak 35.350 orang; di Pusat Latihan Manajemen (PLM) sebanyak 31.170 orang; sedangkan yang dilatih melalui Mobile Training Unit (MTU) sebanyak 124.144 orang. Pada dasarnya latihan tenaga kerja di sini ditujukan antara lain untuk meningkatkan produktivitas dan menumbuhkan jiwa kewiraswastaan. Untuk skala usaha yang paling kecil adalah di sektor informal, meskipun tidaklah tertutup kemungkinan dari sektor formal merekrut lulusan dari Balai Latihan Kerja ini.

Meskipun demikian usaha pemerintah seperti ini tidak akan mampu memenuhi kebutuhan akan tenaga kerja yang diperlukan karena dana yang tersedia untuk usaha tersebut terbatas. Di lain pihak tenaga kerja di sektor informal sangat membutuhkan fasilitas seperti lokasi atau tempat berusaha yang penyedianya diharapkan dari pemerintah. Untuk ini diperlukan alokasi dana yang lebih mengarah kepada penyediaan fasilitas tersebut. Meskipun dana telah tersedia, masih diperlukan kecermatan dalam penentuan lokasi berusaha sektor informal ini. Oleh karena banyak pengalaman menunjukkan bahwa pemindahan lokasi berusaha misalnya pedagang kaki lima, kadang-kadang tidak juga menyelesaikan masalah. Di tempat yang baru sering usaha mereka tidak berjalan dengan baik karena berkurangnya konsumen. Namun juga terlihat usaha yang cukup baik dilakukan oleh aparat yang berwenang misalnya dengan memberikan izin berusaha di halaman-halaman pasar untuk waktu yang ditentukan. Biasanya waktu yang diberikan pada waktu konsumen banyak mengunjungi pasar pada pagi hari. Pada waktu yang telah ditentukan halaman pasar harus sudah bersih dari pedagang-pedagang ini.

PENUTUP

Melihat kenyataan-kenyataan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengembangan sektor informal perlu mendapat penanganan yang serius. Kebutuhan tenaga kerja yang tidak tertampung di sektor formal pada umumnya langsung masuk ke sektor informal. Pengembangan sektor informal ini harus dilakukan selama sektor formal belum dapat menyediakan

cukup lapangan kerja. Memang tidak selamanya semua tenaga kerja di sektor informal hanya sementara sifatnya. Bagi yang berpendidikan cukup tinggi banyak yang berharap mereka sukses dan dapat mengandalkan hidupnya dari sektor informal dan bahkan apabila mungkin mengubah sendiri statusnya dan ikut dalam deretan sektor formal. Namun bagi yang berpendidikan rendah atau tidak berpendidikan sama sekali, tidak ada pilihan lagi selain menunggu hasil pengembangan sektor informal dan berharap akan meningkat hidupnya.

Perdagangan Imbal-Beli dan Ekspor Non-Migas

Michael B. SOEBAGYO*

Kebijakan ekspor Januari 1982 dan perdagangan imbal-beli, yang diatur dalam PP No. 1 Tahun 1982 bertujuan meningkatkan perdagangan internasional Indonesia, khususnya ekspor komoditi non-migas. Kebijakan ini diambil untuk menghadapi keadaan perekonomian dunia yang semakin memburuk. Seperti diketahui kelesuan perekonomian dunia ini sangat mempengaruhi perdagangan negara-negara yang sedang berkembang, dan juga menimbulkan kesulitan ekspor Indonesia.

Bagi Indonesia, sistem imbal-beli dalam perdagangan internasional merupakan suatu kasus yang menarik untuk diamati. Selain merupakan sesuatu yang baru, paling tidak ada beberapa hal yang perlu dipertanyakan. Pertama, apakah keuntungan dan kerugian dari sistem imbal-beli dalam kebijakan perdagangan internasional Indonesia. Kedua, berapa besar peranan sistem imbal-beli dalam menunjang peningkatan ekspor non-migas. Ketiga, langkah-langkah apa yang perlu diambil agar sistem imbal-beli dapat mencapai sasaran yang diinginkan.

Meskipun masa berlakunya sistem imbal-beli ini relatif singkat, namun kiranya cukup bermanfaat untuk membahas instrumen kebijakan perdagangan internasional ini sebagai bagian dari usaha-usaha untuk meningkatkan sumbangan instrumen tersebut terhadap peningkatan ekspor non-migas.

BEBERAPA HAL TENTANG PERDAGANGAN IMBAL-BELI

Bagi awam, pengertian perdagangan yang menganut sistem imbal-beli seringkali menimbulkan tanda tanya, bahkan kadang-kadang memberikan gam-

*Staf CSIS.

barang yang keliru. Malahan istilah ini tidak jarang dikacaukan pemakaiannya, karena ia sering diartikan sebagai *countertrade* ataupun *counterpurchase*. Dalam uraian ini pengertian tersebut di atas ingin dijelaskan secara singkat.

Dilihat dari sudut kerangka pemikiran teori, *countertrade* merupakan suatu konsep perdagangan timbal-balik dan mempunyai arti yang lebih umum. Per definisi perdagangan timbal-balik dinyatakan sebagai suatu kegiatan perdagangan internasional, di mana negara pengekspor barang atau jasa menerima pembayaran, sebagian atau seluruhnya, berupa impor barang atau jasa, yang tidak perlu ada kaitannya dengan barang ekspor yang dijual.¹ Sedangkan perdagangan imbal beli merupakan terjemahan *counterpurchase*, yang merupakan perwujudan ide di balik konsep perdagangan timbal-balik. Dalam dokumen yang disebut "counterpurchase frame agreement," setiap orang yang menjual suatu barang atau produk tertentu harus membeli sesuatu sebagai imbalannya. Dengan kata lain sistem imbal-beli merupakan salah satu bentuk dari jenis perdagangan timbal-balik.

Resesi ekonomi di negara-negara Industri Barat menjelang tahun 1980-an telah mengakibatkan antara lain penurunan kegiatan dan volume perdagangan internasional. Pada gilirannya, keadaan ini telah mendorong "Perang Dagang" antara negara-negara industri, terutama antara Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) dan Amerika Serikat di satu pihak dan Jepang di lain pihak. Untuk mengatasi keadaan semacam ini, banyak di antara mereka memilih jalan pintas berupa "proteksionisme," baik secara terbuka maupun terselubung untuk melindungi ekonomi mereka.

Masing-masing negara menggunakan segala macam instrumen, termasuk sistem perdagangan kuno seperti *barter*, *switch-trade*, dan *countertrade*, kalaupun dengan menggunakan syarat-syarat baru yang lebih fleksibel. Pada dasarnya *barter* terjadi, bila salah satu negara menjual barang seperti mesin-mesin untuk pabrik baja dengan menerima pembayaran *in natura* seperti kopi, karet, timah atau barang lainnya dari negara pembeli mesin itu. Akan tetapi bila barang yang diperdagangkan dapat dijual kembali kepada pihak ketiga, maka perdagangan semacam ini disebut *Switchtrade* atau yang dapat dialihkan. Sedangkan dalam sistem *countertrade* atau perdagangan timbal-balik, negara pengekspor wajib mengimpor barang dari negara tujuan eksportnya.² Tentunya metode perdagangan semacam ini, selain memberikan suatu manfaat dapat juga menimbulkan masalah tersendiri.

Bagi negara-negara Eropa Timur, Uni Soviet dan negara-negara sosialis lainnya, perdagangan timbal balik adalah immanen dengan sistem perenca-

¹Lihat Organization of Economic Cooperation and Development, *East-West Trade: Recent Development in Countertrade*, Paris, OECD, 1981.

²Lihat John Dizard, "Is Countertrade Worth the Effort?," *Institutional Investor*, Januari 1982.

naan sentral ekonomi mereka. Pada umumnya perdagangan luar negeri dikelola secara langsung oleh perusahaan negara atau bahkan oleh pemerintah sendiri. Perdagangan timbal-balik antara negara industri Barat dan negara-negara Blok Timur berkembang pesat sekali pada pertengahan tahun 1970-an. Hal ini dapat dilihat dari serangkaian kontrak perdagangan yang ditandatangani oleh kedua belah pihak. Namun demikian, dalam tahun 1975 diperkirakan bahwa negara-negara Blok Timur hanya mampu membiayai 65% impor mereka dengan hasil ekspornya ke negara-negara Barat. Ekspor ke negara Barat meningkat dari US\$40 miliar dalam tahun 1975 menjadi US\$95,5 miliar dalam tahun 1980. Meskipun defisit neraca transaksi yang sedang berjalan dalam tahun 1975 sebesar US\$10,8 miliar, namun sejak tahun 1976 defisit ini terus menurun, karena kenaikan ekspor ke dan pengurangan impor dari negara-negara industri Barat. Mulai tahun 1982 perdagangan tersebut di atas lebih menguntungkan negara-negara Eropa Timur. Karena ekspor ke negara Barat terus berkembang, diperkirakan mencapai US\$110 miliar dalam tahun 1984, sedangkan impor antara tahun 1980-1983 turun, maka terjadilah surplus dalam transaksi yang berjalan sebesar US\$10 miliar dalam dua tahun terakhir.³ Perdagangan timbal-balik diperkirakan tidak akan menjadi surut, karena ia tetap didorong sebagai sarana perolehan uang konvertibel yang diperlukan untuk pelunasan hutang, kenaikan ekspor kembali dan perbaikan neraca perdagangan.⁴

Perdagangan timbal-balik antara negara-negara industri Barat dan negara-negara Blok Timur dapat dibedakan atas dua jenis. Yang pertama, seringkali disebut *counterpurchase* atau imbal-beli yang juga dinamakan *commercial compensation* atau kompensasi perdagangan dengan ciri-ciri sebagai berikut: (1) persetujuan ini menetapkan perjanjian perdagangan untuk segala macam barang yang sifatnya sementara atau sekali tempo; (2) pemerintah tidak ikut terlibat dalam transaksi, baik langsung maupun tak langsung; (3) perjanjian perdagangan ini hanya berlaku kurang dari tiga tahun. Yang kedua disebut *Buy-Back-Agreement* atau persetujuan beli-kembali, yang juga sering disebut *industrial compensation* atau kompensasi industri, dengan ciri-ciri sebagai berikut: (1) perjanjian perdagangan ini meliput skala transaksi lebih besar berupa proyek industri berat termasuk bahan mentah dan produk antara yang dikompensasikan terhadap suplai barang konsumsi atau barang manufaktur; (2) perjanjian perdagangan ini berlangsung dalam jangka panjang, yaitu sekitar 25 tahun; (3) penyerahan imbalan biasanya dilakukan antara 8-10 tahun.⁵ Perdagangan imbal beli tampaknya merupakan pilihan utama dalam

³Lihat makalah dari Dr. Djisman S. SIMANDJUNTAK, "International Economic Environment of the 1980s Lessons from Polymorphic Crisis," Konferensi Indonesia-Vietnam Kedua, Jakarta, 18-20 Februari 1985.

⁴Organization of Economic Cooperation and Development, *op. cit.*, hal. 16.

⁵*Ibid.*, hal. 7.

melakukan perluasan perdagangan dengan negara-negara Barat. Selain itu kontrak perdagangan jangka panjang tetap diusahakan, meskipun menghadapi banyak rintangan.

Meskipun mengalami berbagai kesulitan, pelaksanaan perdagangan timbal-balik ini telah menarik perhatian negara-negara industri Barat. Perdagangan semacam ini merupakan barter yang modern. Dewasa ini ia dapat berkembang pesat, karena ia memang dapat meliput hampir semua transaksi, baik yang sederhana maupun yang rumit, dengan melibatkan banyak negara, banyak barang, dan banyak cara mulai dari yang biasa sampai yang canggih. Jerman Barat dan Perancis menjual traktor, teknologi kran dan pemasangan pipa untuk mendapatkan suplai gas alam dari Uni Soviet. Perusahaan Perancis membeli kopi, fosfat, dan barang-barang lainnya dari Kolombia, Tunisia, Turki, Mesir, Rumania, dan Republik Rakyat Cina untuk ditukarkan dengan mobil, bahkan perdagangan ini mencapai 30% dari seluruh perdagangan dengan negara berkembang. Business Trend Analyst, suatu konsultan di New York, menyatakan bahwa bagian perdagangan timbal-balik dengan segala macam bentuknya dalam perdagangan dunia naik dari sekitar 2% dalam tahun 1976 menjadi 33% dalam tahun 1983.⁶ Bahkan beberapa negara berkembang mulai tertarik untuk ikut serta dalam perdagangan barter modern ini. Alasannya adalah mereka masih sangat membutuhkan barang impor untuk kepentingan pembangunan ekonomi, sedangkan ekspor komoditi yang menjadi lesu disertai kesulitan memasarkan barang ekspor hasil industri cenderung menyebabkan cara-cara berfikir yang sempit. Tampaknya keprihatinan terhadap harga komoditi ekspor yang rendah, kesulitan untuk membayar barang impor yang dibutuhkan, dan terjadinya krisis hutang di beberapa negara ini telah menyudutkan mereka. Sehingga keadaan ini memperkuat kecenderungan terjadinya "the back-to-barter boom."

PERDAGANGAN IMBAL-BELI DI INDONESIA

Bagi Indonesia, sistem imbal-beli adalah hal baru, sebagai bagian dari paket peningkatan ekspor Januari 1982. Ia dapat dipandang sebagai penyempurnaan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 1980 tentang pengendalian pengadaan barang dan peralatan pemerintah. Kebijakan imbal-beli ini menyatakan bahwa penawar asing yang memenangkan tender pengadaan barang-barang impor yang dibutuhkan pemerintah, wajib membeli komoditi ekspor non-migas dari Indonesia. Secara jelas telah dirumuskan, bahwa mulai bulan Januari 1982 setiap tender yang dilakukan oleh instansi pemerintah dengan nilai di atas Rp500 juta atau US\$800.000 (dengan kurs US\$1 = Rp625,00) harus memenuhi 4 persyaratan. Salah satu dari syarat ini adalah pernyataan

⁶Time, 11 Juni 1984.

kesediaan pemenang tender untuk mengimpor barang dari Indonesia senilai yang dijual untuk proyeknya dan menerima sanksi bila kesediaan ini tidak dipenuhi.⁷ Kontrak pengadaan barang impor tidak akan ditandatangani Indonesia, bila kontrak ekspor yang bernilai sama belum mendapatkan perstujuan.

Pembelian barang dari Indonesia tidak perlu dilakukan oleh pemenang tender sendiri, tetapi dapat juga oleh pihak lain dari negara yang sama. Pembeli tersebut dapat menjual barang yang diimpor dari Indonesia ke negara mana saja, asalkan ia adalah bukan pasar ekspor Indonesia. Bila kesediaan pembeli untuk mengimpor jumlah barang yang nilainya setara tidak terpenuhi, maka sanksi yang dikenakan adalah denda sebesar 50% dari sisa nilai kontrak ekspor yang belum terpenuhi itu.⁸

Untuk menghadapi kelesuan ekonomi dunia tujuan kebijakan perdagangan imbal-beli ingin mencapai sesuatu dalam jangka pendek. Menurut perkiraan, selama periode 1982-1987 nilai proyek pemerintah yang dikaitkan dengan sistem imbal-beli meneapai US\$8 miliar. Angka ini meliput proyek-proyek seperti: (1) kilang minyak Balikpapan, Cilacap, dan Dumai; (2) beberapa pabrik semen, pabrik olefin, pabrik aromatik dan pabrik methanol. Sebenarnya nilai proyek sebesar US\$ 8 miliar ini tidak menggambarkan berapa besar jumlah ekspor imbal-beli itu sendiri, sebab belum diketahui secara pasti berapa besar nilai barang modal yang akan diimpor oleh pemerintah.⁹

Sejauh ini kurang diketahui secara pasti kriteria yang digunakan untuk menetapkan komoditi ekspor yang seharusnya terkait dengan perdagangan imbal-beli. Barang ekspor imbal yang telah ditetapkan itu terdiri atas 11 maeam barang hasil pertanian dan hasil industri, yaitu: karet alami jenis ekspor, kopi kualitas khusus, lada putih kualitas ekspor Eropa Barat, lada hitam kualitas ekspor Amerika Serikat, tembakau Besuki, gapplek maniok, semen portland, kayu lapis (termasuk gergajian dan olahan), produk tekstil dan batik.¹⁰

Seperti diketahui, tidak semua proyek pemerintah dikaitkan dengan sistem imbal-beli. Adapun yang dikecualikan dari sistem imbal-beli ini adalah: (1) proyek-proyek yang dibiayai oleh kredit lunak Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan Bank Pembangunan Islam; (2) pembayaran komponen jasa, barang atau bea dalam negeri yang termasuk dalam kontrak penawar

⁷Kompas, 21 Januari 1982.

⁸Antara, 20 Januari 1982.

⁹Jurnal Ekuin, 2 Februari 1982.

¹⁰Business News, 15 Februari 1982.

asing; (3) penggunaan jasa keahlian tertentu seperti akuntan asing, ahli hukum, surveyor, konsultan, dan pembelian teknologi (paten) yang digunakan oleh instansi pemerintah; dan (4) pembelian barang impor sebagai usaha patungan antara perusahaan-perusahaan negara (BUMN) dan perusahaan asing.¹¹

Uraian di atas menunjukkan gambaran tentang kebijakan sistem imbal-beli dalam perdagangan internasional Indonesia sejak awal tahun 1982. Yang menjadi pertanyaan adalah latar belakang dari pemilihan kebijakan perdagangan ini. Tampaknya kelesuan ekonomi dunia yang terjadi sebagai akibat resesi ekonomi yang berkepanjangan merupakan faktor yang dominan. Kelesuan perekonomian dunia telah menurunkan permintaan negara-negara industri Barat akan bahan mentah dan komoditi ekspor lain dari negara-negara berkembang. Oleh karena itu, banyak negara berkembang termasuk Indonesia mengalami kesulitan dalam memasarkan barang produksinya di pasar internasional. Namun demikian Indonesia termasuk negara berkembang yang masih punya kemampuan untuk mengimpor barang-barang modal dari negara-negara industri Barat, karena daya beli masih cukup besar dari penghasilan minyak dan gas bumi.¹² Tampaknya kekuatan ini yang dimanfaatkan untuk melancarkan kebijakan perdagangan imbal-beli dengan negara-negara lainnya. Asset nasional minyak-gas bumi dan kredibilitas untuk memperoleh kredit luar negeri menghasilkan potensi impor yang dapat dipakai sebagai kekuatan negosiasi dengan negara-negara industri Barat dalam ekspor non-migas. Tentunya ini tidak akan menimbulkan persoalan, sejauh digunakan dalam batas kewajaran dan tidak saling merugikan.

REALISASI PERDAGANGAN IMBAL-BELI

Dua tahun setelah pengumuman kebijakan ekspor tahun 1982 dan kebijakan imbal-beli, perlu diamati sejauh mana ia menunjang perdagangan internasional Indonesia. Bila diperkirakan bahwa hanya 75% dari impor imbal-beli dalam rangka proyek pemerintah untuk periode 1982-1987 yang berjumlah US\$8 miliar yang dapat diwujudkan, maka diharapkan realisasi perdagangan imbal-beli ini akan mencapai US\$1,2 miliar rata-rata per tahun. Dalam tahun 1982 kontrak perdagangan imbal-beli tercatat sebesar US\$246,5 juta dengan realisasi sebesar 7%. Sedangkan dalam tahun berikutnya jumlah ini meningkat secara kumulatif menjadi US\$794,15 juta dengan realisasi sebesar 40%. Tampak bahwa realisasi perdagangan ini masih jauh dari apa yang diharapkan.

¹¹Business News, 17 Februari 1982.

¹²Suara Karya, 19 Februari 1983; Antara, 18 Februari 1983.

Tabel 1 menunjukkan sejauh mana ekspor imbal-beli berperan dalam usaha meningkatkan perdagangan internasional Indonesia. Bila dikaitkan dengan peningkatan ekspor non-migas, maka perdagangan imbal-beli mempunyai peranan yang kecil saja. Dalam dasawarsa 1970-an ekspor non-migas mencapai jumlah US\$2,9 miliar per tahun dengan tingkat pertumbuhan 28,8% per tahun. Ekspor non-migas dalam tahun 1982 adalah sebesar US\$3,9 miliar per tahun, turun dengan 13% dari tahun sebelumnya. Dalam tahun 1983 ekspor non-migas naik 23% menjadi US\$4,8 miliar. Realisasi ekspor imbal-beli sebagai bagian dari ekspor non-migas meningkat dari 0,4% dalam tahun 1982 menjadi 6% dalam tahun 1983. Realisasi ini masih kecil, lebih-lebih bila dibandingkan dengan ekspor secara keseluruhan sebesar 0,08% dalam tahun 1982 dan 1,42% dalam tahun 1983.

Tabel 1

PERANAN PERDAGANGAN IMBAL-BELI DALAM EKSPOR NON-MIGAS
(Dalam US\$ Miliar)

Keterangan	1981	1982	1983
1. Total Ekspor Indonesia	21,9	22,3	21,2
2. Ekspor Non-Migas	4,3	3,9	4,8
3. Ekspor Imbal-Beli Menurut Kontrak	—	0,2465	0,5477
4. Realisasi Ekspor Imbal-Beli	—	0,0173	0,3004
<i>Peranan Ekspor Imbal-Beli</i>			
5. Realisasi Atas Kontrak Imbal-Beli (4:3)	—	7 %	40 %
6. Realisasi Atas Ekspor Non-Migas (4:2)	—	0,4 %	6,3 %
7. Realisasi Atas Total Ekspor (4:1)	—	0,07%	1,42%

Sumber diolah dari: (1) *Laporan Mingguan Bank Indonesia, UE and S*, Jakarta No. 1315, 19 Juli 1984.

(2) Data *Business News*, 26 Januari 1983; *Sinar Harapa*, 27 Desember 1983.

Masalah utama dalam realisasi sistem imbal-beli terletak dalam pengadaan komoditi ekspor yang setara dengan nilai impor barang pemerintah. Ia timbul, karena eksportir belum dipersiapkan secara sungguh-sungguh dan mereka tidak dapat melakukan tugasnya dengan baik sebagai akibat keterbatasan informasi perdagangan dan prosedur ekspor yang rumit.¹³ Suplai dari dalam negeri seringkali tidak mencukupi, karena pola produksi belum bersifat "ex-

¹³*Jurnal Ekuin*, 25 Januari 1983; dan 2 Februari 1983.

port oriented," sedangkan bila suplai tersedia dalam jumlah yang cukup, maka mutu kurang memenuhi persyaratan ataupun bila kualitasnya sudah baik, fasilitas untuk memperlancar pengadaan sangat kurang. Sebagaimana distorsi dalam perdagangan domestik tercermin dalam tata cara ekspor, maka kebijakan imbal-beli pun memberi peluang yang sama kepada para eksportir untuk berlaku tidak jujur.¹⁴

Dalam dunia perdagangan ekses "mencari kesempatan dalam kesempitan" dan memanfaatkan kesempatan yang ada untuk menarik keuntungan merupakan hal yang biasa. Begitu juga halnya dengan penawar asing, ia selalu berusaha menghindari sanksi denda 50% dari nilai ekspor imbal-beli yang belum dipenuhi. Mereka lebih suka membayar komisi setinggi 20% dari nilai siswa ekspor imbal-beli sebagai biaya pengumpulan barang dan pengadaan dana perbankan kepada para eksportir. Tidak mengherankan kalau sebagian dari eksportir dengan sengaja tidak memenuhi permintaan imbal-beli sesuai dengan jadwal dalam kontrak tetapi menahan barang dan baru menyerahkannya bila harga naik. Kecenderungan ini diperkuat oleh kenyataan bahwa para eksportir belum merasakan fasilitas peningkatan mutu barang dan penekanan biaya produksi, karena "invisble cost" di pabean masih tetap ada dan pengetatan pagu kredit kurang memberikan keringanan suku bunga, sehingga nilai barang ekspor lebih tinggi dari harga di pasar dunia.¹⁵

Masalah lain yang cukup menarik perhatian adalah bahwa barang-barang ekspor imbal-beli menjadi saingan dari barang-barang yang dieksport dengan cara perdagangan biasa di pasar internasional. Beberapa pengamat menyatakan bahwa komoditi ekspor imbal-beli ini mampu mendesak komoditi ekspor perdagangan biasa, karena para importir imbal-beli mampu menjual dengan harga yang lebih rendah. Ini dapat dicapai karena ia dapat menaikkan harga proyek imbal-beli yang cukup tinggi, sehingga tidak perlu lagi menarik keuntungan dari impor imbal-beli mereka.¹⁶ Tentunya ini merupakan salah satu dari cara-cara yang dipergunakan untuk memasarkan barang perdagangan imbal-beli mereka di pasar dunia.

Bagi beberapa negara tertentu, kebijakan imbal-beli mungkin dianggap sebagai sikap "anti-trade," karena sistem ini mewajibkan partner dagangnya untuk membeli barang-barang yang mengalami kesulitan untuk menjualnya kembali. Permintaan akan barang-barang sejenis merica, kopi, karet, dan coklat tidak dapat ditingkatkan terus karena bersifat inelastis terhadap pendapatan. Artinya meskipun terjadi peningkatan pendapatan, permintaan

¹⁴*Suara Karya*, 21 Februari 1983.

¹⁵*Jurnal Ekuin*, 1 Maret 1983.

¹⁶*Antara*, 22 Februari 1983; *Pelita*, 23 Februari 1983.

terhadap barang-barang itu mengalami perubahan kecil sekali. Sedangkan untuk menjual kembali, distribusi tata niaga perdagangan yang sudah mapan di luar negeri sering sekali tidak memungkinkan para penyalur untuk menjual barang lain di luar yang telah ditetapkan. Keadaan semacam ini mungkin sulit untuk disesuaikan dengan kebijaksanaan perdagangan imbal-beli.

Beberapa negara industri Barat berkeberatan atas kebijakan perdagangan imbal-beli, karena berbagai alasan. Jerman Barat menyatakan bahwa sistem ini akan membuat Indonesia semakin tergantung kepada Jepang, karena negara ini memiliki jaringan pemasaran yang kuat dalam "Trading House" dan dengan demikian akan sangat menggoda sebagai tujuan ekspor imbal-beli dari Indonesia. Amerika Serikat menganggap kebijakan imbal-beli ini sangat bertentangan dengan falsafah dan sistem perdagangan yang mereka anut. Sedangkan Kanada menyatakan bahwa sistem imbal-beli Indonesia dirasakan sangat kaku dalam pelaksanaannya. Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan imbal-beli dirasakan kurang menguntungkan bagi usaha-usaha mereka yang dilakukan di Indonesia. Kalaupun mereka menerima sistem ini, diperkirakan adalah karena terpaksa atau khawatir akan kehilangan pasar ekspor di Indonesia.¹⁷

Sampai awal tahun 1984 perdagangan imbal-beli telah melibatkan 18 negara, terdiri atas 11 negara industri, yaitu Amerika Serikat, Jepang, dan negara-negara Eropa Barat; 2 negara Blok Timur dan 5 negara berkembang.¹⁸ Tabel 2 dan 3 menunjukkan ekspor Indonesia dan perkiraan perdagangan imbal-beli dengan negara-negara yang telah disebutkan di atas. Dalam tahun 1981 dan 1982 ekspor keseluruhan Indonesia adalah sekitar US\$22,3 miliar, kemudian turun 5% menjadi US\$21,2 miliar dalam tahun 1983. Sampai tahun 1983 kontrak perdagangan imbal-beli mencapai jumlah US\$741,8 juta atau 3,5% dari ekspor total tahun 1983. Dilihat dari ekspor secara keseluruhan kebijakan perdagangan imbal-beli ini belum menunjukkan suatu keberhasilan, karena realisasinya kecil.

Berapa besar peranan masing-masing jenis komoditi ekspor imbal-beli terhadap peningkatan ekspor non-migas sulit diketahui secara pasti, karena angka-angkanya belum pernah diumumkan secara resmi. Namun demikian dapatlah diketahui bahwa karet merupakan komoditi yang paling banyak dicari oleh penawar asing, tetapi berapa besar volume karet yang terjual sulit diketahui. Peranan karet hanya meningkat sebesar 0,5%, dari 3,5% dalam tahun 1981 menjadi 4% dalam tahun 1983. Amerika Serikat dan Singapura

¹⁷Business News, 6 Juni 1983; Kompas, 22 Januari 1982; Sinar Harapan, 28 Januari 1982.

¹⁸Suara Karya, 27 Desember 1983.

Tabel 2

EKSPOR BEBERAPA KOMODITI INDONESIA KE BEBERAPA NEGARA TAHUN 1981
(dalam juta US\$)

Ke Negara	Udang Segar	Kopi	Lada Hitam	Coklat	Rotan	Karet	Kayu	Kain & Pakaian Jadi	Sub-total	Total	Ekspor Imbal-Beli ¹
1. Amerika Serikat	1,88	118,2	13,9	0,31	1,0	399,0	20,2	32,4	586,9	4.083,8	14,4
2. Jepang	145,1	46	0,03	0,44	1,4	30,2	430	—	653,2	10.545,9	6,2
3. Jerman Barat	0,06	21,6	1,09	5,5	0,8	20,2	3,2	9,1	61,6	239,1	25,7
4. Italia	0,12	25,4	0,09	0,37	1,8	6,3	8,2	1,5	43,8	167,6	26,1
5. Belanda	0,91	28,3	0,89	1,87	2,3	13,4	15,7	4,4	67,8	347,2	19,5
6. Perancis	0,34	3,6	0,24	—	0,23	8,8	5,3	3,3	21,8	51,7	42,2
7. Inggris	0,04	1,1	0,12	0,12	8,5	1,4	21,2	3,7	36,2	131,0	27,6
8. Kanada	—	0,07	0,34	—	16,7	0,1	—	—	17,0	22,1	76,9
9. Australia	—	8,4	—	—	—	5,6	3,6	3,6	17,6	447,3	3,9
10. Swedia	—	1,4	0,16	—	0,86	0,6	0,4	4,8	8,2	8,5	96,7
11. Austria	—	—	—	—	—	—	—	0,2	0,2	0,84	23,8
12. Singapura	6,2	30,7	1,4	3,08	18,7	330,9	97,5	11,5	499,9	2.177,3	22,9
13. Korea Selatan	—	1,4	—	—	0,34	1,1	72	—	74,8	283,2	26,4
14. Hongkong	6,6	0,82	1,0	—	22,1	0,6	64,5	0,3	95,9	134,7	71,2
15. Meksiko	—	—	—	—	—	7,7	—	—	7,7	7,9	97,4
16. Panama	—	—	—	—	0,02	—	1,2	—	1,22	7,7	15,8
17. Rumania	—	4,5	0,3	—	—	10,4	—	—	15,2	35,3	43,1
18. Jerman Timur	—	—	—	—	0,01	0,8	—	—	0,81	9,9	8,1
Total	161,8	346	21,5	11,3	68,5	774,1	1.060,1	90,6	2.533,9	22.260,3	11,4

Catatan: ¹Bagian ekspor barang yang terkait imbal-beli terhadap total ekspor dalam persen.

Sumber: Diolah dari *Statistik Eksport 1981* dan *1983*, BPS, Jakarta.

Tabel 3

EKSPOR BEBERAPA KOMODITI INDONESIA KE BEBERAPA NEGARA TAHUN 1983
(dalam juta US\$)

Ke Negara	Udang Segar	Kopi	Lada Hitam	Coklat	Rotan	Karet	Kayu	Kain & Pakaian Jadi	Sub-total	Total	Eksport Imbal-Beli ¹
1. Amerika Serikat	2,2	141,5	19,8	1,1	0,1	350,4	168,1	78,9	762,1	4.266,7	17,8
2. Jepang	167,8	76,0	0,01	0,4	1,3	35,5	259,2	0,5	540,7	9.678,2	5,6
3. Jerman Barat	0,95	7,6	1,4	5,3	1,3	31,1	4,5	5,0	57,2	252,4	22,6
4. Italia	—	—	—	1,6	3,0	8,0	49,1	0,3	62	119,5	51,8
5. Belanda	2,61	24,2	0,4	10,0	2,0	15,1	22,5	3,3	80,1	289,2	27,7
6. Perancis	0,07	0,8	0,04	0,4	0,1	13,7	6,9	1,6	23,6	53,1	44,5
7. Inggris	0,2	0,5	0,1	0,02	0,4	1,9	43,6	8,7	55,4	198,9	27,8
8. Kanada	—	1,2	0,4	—	—	11,8	2,6	5,0	21	28,3	74,2
9. Australia	0,06	11,4	—	—	—	—	0,8	1,5	13,8	208,4	6,6
10. Swedia	—	0,5	0,07	—	—	0,3	0,1	5,2	6,2	7,2	85,7
11. Austria	—	—	—	—	—	—	—	1,6	1,6	1,9	84,2
12. Singapura	6,6	0,4	1,8	20	14,5	205,9	147,6	7,2	404	3.127,9	12,9
13. Korea Selatan	—	4,4	—	0,07	2,7	0,2	28,8	—	36,2	610,8	5,9
14. Hongkong	10,3	—	4,1	2,5	27,3	1,4	78,1	2,1	125,8	181,7	69,2
15. Meksiko	—	—	—	—	—	20,8	—	—	20,8	23,4	88,8
16. Panama	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,22	—
17. Rumania	—	0,6	0,9	—	—	15,4	—	—	16,9	17,0	99,4
18. Jerman Timur	—	1,5	—	—	—	8,9	—	—	10,4	1Q,5	99,0
Total	191,6	426,7	31,9	37,4	81,1	847,6	1.111,5	142,4	2.870,2	21.145,9	13,6

Catatan: ¹Bagian eksport barang yang terkait imbal-beli terhadap total eksport dalam persen.

Sumber: Dijolah dari *Statistik Eksport 1981 dan 1983*, BPS, Jakarta.

merupakan pengimpor yang utama, walaupun terjadi penurunan. Diperkirakan kenaikan terjadi karena permintaan dari negara berkembang dan Blok Timur. Kayu, termasuk kayu gergajian dan kayu lapis adalah komoditi lain yang cukup banyak diinginkan.¹⁹ Peranan kayu meningkat dari 4,8% dalam tahun 1981 menjadi 5,3% dalam tahun 1983. Jepang, Amerika Serikat dan Singapura merupakan pengimpor yang penting. Peningkatan ini diperkirakan terjadi karena bertambahnya permintaan dari beberapa negara Eropa, Amerika Serikat dan Singapura. Komoditi kopi juga menunjukkan kenaikan dari 11,5% dalam tahun 1981 menjadi 2% dalam tahun 1982. Tampaknya Amerika Serikat merupakan pengimpor yang utama. Komoditi yang lain, seperti kain dan pakaian jadi, udang segar, lada hitam, coklat, rotan, tampaknya kurang menunjukkan sesuatu yang berarti karena peranannya terhadap ekspor secara keseluruhan diperkirakan kurang dari 1%. Selain itu masih ada komoditi lain yang termasuk dalam perdagangan imbal-beli ini seperti: besi, aluminium ingot, minyak ikan hiu, bijih nekel, batu bara, dan dedak gandum. Yang menarik untuk diamati dari tabel-tabel di atas adalah walaupun terjadi penurunan ekspor, tampaknya ada kecenderungan yang menunjukkan peningkatan peranan komoditi ekspor non-migas dan diversifikasi pasar, yang kemungkinan besar tidak terjadi karena kebijakan imbal-beli. Oleh karena cukup sulit untuk mengatakan bahwa kebijakan imbal-beli dapat meningkatkan permintaan komoditi ekspor non-migas, tanpa mengetahui berapa besar nilai penjualannya dalam perdagangan imbal-beli.²⁰

Tabel 4 menunjukkan impor Indonesia dari negara-negara yang terlibat dalam perdagangan imbal-beli. Dalam tahun 1981 impor Indonesia adalah sebesar US\$ 13,3 miliar, naik 27% dalam tahun 1982, dan turun 3% dalam tahun 1983. Jepang, Amerika Serikat, Singapura, Jerman Barat adalah negara-negara pengekspor yang utama. Sedangkan perdagangan imbal-beli diperkirakan sebesar 4,5% dari impor total, juga belum menunjukkan realisasi yang berarti dengan adanya penurunan impor. Tampaknya realisasi kebijakan perdagangan imbal-beli menunjukkan sesuatu yang amat penting. Bahwa masalah peningkatan komoditi ekspor non-migas sangat rumit, dan menghadapi hambatan-hambatan yang datang dari dalam maupun luar negeri.

¹⁹Kompas, 12 April 1983.

²⁰Beberapa perdagangan imbal-beli dilakukan secara agregatif, sebagai contoh: (1) Sumitomo Corporation, Jepang, membeli karet, kayu lapis, kayu gergajian, bantalan kereta api dan polyester cotton sebesar US\$10,9 juta; (2) Harttindo Corporation, Singapura, membeli garment dan karet sebesar US\$5,8 juta; (3) PT ICEC, USA, membeli karet, kopi, lada hitam sebesar US\$37,7 juta; dan (4) Kuok, Singapura, membeli dedak gandum sebesar US\$2,4 juta.

Tabel 4

**IMPOR INDONESIA DARI BEBERAPA NEGARA
YANG TERKAIT PERDAGANGAN IMBAL-BELI**
(dalam juta US\$)

Dari Negara	1981	1982	1983	1982-83 ¹	1982-83 ²	1981-82 ³	1982-83 ³
1. Amerika Serikat	1.794,7	2.417,2	2.533,7	93	3,7	34,7	4,8
2. Jepang	3.989,0	4.278,5	3.793,1	119,7	3,2	7,3	(-11,3)
3. Jerman Barat	904,9	741,4	1.192,7	239	20,0	(-18,1)	60,9
4. Italia	95,6	104,4	124,7	1,1	0,9	9,2	19,4
5. Belanda	204,8	184,9	257,3	26,6	10,3	(-9,7)	39,2
6. Perancis	344,4	570,9	591,1	2,4	0,4	65,8	3,5
7. Inggris	546,7	445,3	364,4	22,8	6,3	(-18,5)	(-18,2)
8. Kanada	101,5	138,1	186	49,9	26,8	36,1	34,7
9. Australia	362,1	364,6	402,3	6,1	1,5	0,7	10,3
10. Swedia	78,3	106,7	78,9	1,8	2,3	36,3	(-26,1)
11. Austria	19,7	78,9	97,5	2,4	2,5	300,5	23,6
12. Singapura	1.243,4	2.819,0	3.464,5	56,1	1,6	126,7	22,9
13. Korea Selatan	488,4	303,9	387,5	37,9	9,8	(-37,7)	27,5
14. Hongkong	67,8	86,6	64,7	1,2	1,9	27,7	(-25,3)
15. Meksiko	22,4	8,9	9,9	1,3	13,1	(-60,3)	11,2
16. Panama	0,6	0,4	0,6	11,2	1.866,7	(-33,3)	50,0
17. Rumania	12,1	31,4	30,6	61,9	202,3	160	(-2,5)
18. Jerman Timur	6,7	5,3	8,9	6,5	73,0	(-20,9)	68
Total	13.272,1	16.858,9	16.351,8	741,8	4,5	27	(-3,0)

¹ Jumlah perdagangan imbal-beli secara kumulatif dalam juta US\$.

² Bagian perdagangan imbal-beli terhadap impor tahun 1983 dalam persen.

³ Rata-rata pertumbuhan dalam persen per tahun.

Sumber: Diolah dari *Statistik Impor 1981* dan *1983*, BPS, Jakarta.

CATATAN PENUTUP

Resesi ekonomi dunia telah membuat semua negara, baik negara industri Barat maupun negara berkembang dalam kesulitan. Mereka tidak dapat meningkatkan kegiatannya dalam perdagangan dunia. Penurunan dan kematian perdagangan internasional ini telah menimbulkan suatu keadaan yang sangat mendorong "perang dagang" dan "proteksionisme" di negara-negara industri Barat. Mereka terpaksa menempuh jalan di luar yang telah disepakati bersama, untuk melindungi ekonomi mereka. Perdagangan imbal-beli merupakan salah satu instrumen yang muncul dari keadaan yang tidak menentu ini.

Bagi Indonesia, kebijakan perdagangan imbal-beli ditempuh dalam lingkungan yang sedikit banyak memaksa. Kebijakan ini bertujuan meningkatkan peranan ekspor Indonesia, khususnya ekspor non-migas dalam perdagangan internasional pada waktu mengalami keadaan yang sulit dan mendesak. Namun dalam kenyataan, realisasi kebijakan ini menunjukkan suatu hasil yang jauh dari apa yang diinginkan. Sejauh ini kontribusi perdagangan imbal-beli dalam peningkatan ekspor komoditi non-migas belum terlihat secara jelas. Sehingga perlu dipertanyakan secara lebih lanjut apakah instrumen ini merupakan salah satu jalan yang dapat diandalkan.

Seperti diketahui kebijakan perdagangan imbal-beli sebagai instrumen menemui banyak hambatan, terutama tampak dalam jaringan tata niaga dan pola pengadaan suplai komoditi ekspor. Dalam jangka pendek kebijakan ini akan lebih berhasil, apabila hambatan-hambatan yang ada dan kelemahan struktural ini dapat diatasi. Sedangkan dalam jangka panjang kiranya perlu dilakukan pendekatan multilateral untuk menciptakan lingkungan yang lebih menguntungkan bagi ekspansi perdagangan dunia, di mana setiap negara dapat meraih keuntungan.

Industri Perbankan Mencari Mekanisme yang Unggul dalam Lingkungan Bisnis yang Terus Berubah-ubah

J. PANGLAYKIM

IN SEARCH OF EXCELLENCE (MENCARI PENAMPILAN YANG TER- BAIK)

Dua penulis buku *In Search of Excellence*,¹ yang pada waktu diterbitkan menjadi *best seller*, mungkin bermaksud memberikan model-model/contoh-contoh perusahaan-perusahaan besar di Amerika yang dapat digolongkan sebagai perusahaan yang *excellence* (terbaik/unggul). Dengan kata lain, dua penulis itu berusaha mengembalikan kepercayaan para manajer perusahaan-perusahaan di Amerika bahwa mereka tidak perlu berkecil hati melihat keberhasilan-keberhasilan yang dicapai oleh perusahaan-perusahaan Jepang. Seperti kita mungkin ketahui, buku-buku yang diterbitkan sampai dengan waktu itu, misalnya *Japan No. 1* karya Erza Vogel, terlalu menonjolkan (mendramatisasikan) kehebatan manajemen dan organisasi perusahaan-perusahaan Jepang. Pada waktu itu seakan-akan timbul semacam *inferiority complex* di kalangan para manajer yang pada gilirannya membantu mengembangkan semacam *superiority complex* di kalangan perusahaan-perusahaan Jepang walaupun dalam kenyataan, ini jarang diucapkan.

Bahkan ada citra mengenai tiga orang terhukum yang diperkenankan mengajukan permintaan terakhir sebelum menjalankan hukuman mati. Ceritanya begini: tiga orang terhukum itu terdiri dari seorang Perancis, seorang Jepang, dan seorang Amerika. Orang Perancis mengatakan sebelum ia mati ia ingin mendengarkan lagu kebangsaannya, sedangkan orang Jepang ingin memberikan ceramah mengenai kemahiran manajemen/organisasi perusahaan-perusahaan Jepang, dan orang Amerika mengatakan bahwa ia ingin

¹Lihat karangan Thomas J. Peter dan Robert H. Waterman Jr., *In Search of Excellence, Lessons from America's Best-Run Companies*, Japan Quarterly, 1982.

mati terlebih dahulu karena ia tidak ingin mendengarkan ceramah orang Jepang itu mengenai kehebatan manajemen/organisasi perusahaan Jepang itu. Citra ini menggambarkan kejemuhan orang Amerika kepada cerita-cerita mengenai kehebatan manajemen/organisasi perusahaan Jepang.

Penulis buku *In Search of Excellence* itu adalah konsultan perusahaan konsultasi "Mickinsey & Co." Buku ini ditulis berdasarkan pada pandangan-pandangan antara *rationalisim* dan *human relations model*.

Menurut dua penulis itu, "keistimewaan" dapat dicapai oleh suatu perusahaan bila perusahaan itu memperhatikan dan melaksanakan delapan tonggak, yakni:

1. *A Bias of Action*. Suatu perusahaan yang tergolong baik, tidak akan berhenti melakukan pendekatan analitis dan menunggu proses pengambilan keputusan, tetapi sebaliknya "akan terus melakukannya dan mencoba kegiatan itu sampai selesai." Bila dalam rangka melakukan pendekatan itu timbul suatu masalah maka perusahaan itu harus menugaskan seorang senior yang akan mengumpulkan bahan-bahan selama, katakan, satu minggu guna mencari penyelesaian/jawaban masalah tersebut.
2. *Dekat Kepada Langganan (Close to Customer)*. Perusahaan harus belajar dari orang-orang yang mereka layani (langganan). Perusahaan harus memberikan pelayanan dalam bentuk jasa yang kualitasnya dapat dipercaya. Karena dari langganan itu akan dapat timbul gagasan untuk melakukan inovasi.
3. *Otonomi dan Kewirausahaan (Autonomy and Entrepreneurship)*. Suatu perusahaan yang inovatif akan mempekerjakan banyak pemimpin/inovator dalam lingkungan organisasinya. Perusahaan itu harus berani mengambil langkah-langkah baru meski mengandung risiko. Pada dasarnya perusahaan itu harus dapat mengorganisasi diri secara desentralisasi yang terkoordinasi.
4. *Meningkatkan produktivitas melalui para pekerja (Productivity through People)*. Perusahaan yang tergolong excellent itu harus memperlakukan para manajer/pekerjanya sebagai nara sumber kualitas, keuntungan, dan produktivitas. Perusahaan harus memperlihatkan rasa hormat (*respect*) kepada para pekerjanya melalui penempatan yang sesuai. Ini menuntut pemilihan yang ketat mengenai penampilan para pekerja itu sebagai salah satu syarat penerimaan pekerja.
5. *Hands-on, Value Driven*. Dasar falsafah organisasi harus lebih ditekankan pada keberhasilan (*performance*) daripada pada sumber-sumber teknologi dan ekonomi, struktur organisasi, inovasi, dan ketepatan waktu (*timing*). Banyak pemimpin berhasil secara teratur "turun ke bawah" dan mem-

perhatikan apa yang terjadi di sekitarnya sambil tetap teguh mempertahankan kualitas, pelayanan, kebersihan, dan nilai.

6. *Stick to the Kniting.* Perusahaan harus berhati-hati, misalnya dalam pelaksanaan diversifikasi karena belum memiliki pengalaman dan keahlian. Perusahaan lebih baik memusatkan perhatian pada usaha/bisnis yang sudah diketahui dengan jelas.
7. *Simple Form, Lean Staff.* Perusahaan yang baik harus mempunyai struktur dan sistem yang relatif sederhana, staf yang tidak terlalu berlebihan, dan lebih menekankan pada kualitas manusia daripada kuantitas. Misalnya tidak jarang sebuah perusahaan dengan volume penjualan bermilyar rupiah dikelola/ditangani oleh tidak lebih 100 staf.
8. *Simultaneous Loose-Tight Properties.* Perusahaan yang tergolong baik harus melaksanakan sentralisasi maupun desentralisasi. Misalnya dengan memberikan otonomi sebuah pabrik kepada tim pengembangan produksi, atau mengadakan sentralisasi dalam bidang keuangan.

Delapan tonggak/sifat yang dapat dianggap sebagai prasyarat untuk mencapai penampilan/keberhasilan yang *excellent* itu telah dilakukan oleh perusahaan-perusahaan di Amerika seperti Atari, Avon Products, Bechtel Group, Boeing, Bristol-Meyers, Caterpillar Tractor, Delta Airline, Flour, Levi Strauss, IBM, 3-M, Du Pont, Dow Chemical, Eastman Kodak, Wang Laboratories, Texas Instrument, Standard Oil, Walt Disney, Revlon, dan sebagainya.

Tetapi sebuah pembahasan, "Who's Excellent Now,"² menyatakan bahwa beberapa perusahaan yang diajukan oleh dua penulis di atas yang tergolong *excellent* itu, ternyata sedang mengalami kemunduran yang disebabkan oleh penilaian yang salah (*misjudgement*). Perusahaan-perusahaan yang sedang mundur itu seperti Atari, Avon, Caterpillar Tractor, Levi Strauss, Flour, Revlon, memperlihatkan penurunan penghasilan yang drastis yang antara lain disebabkan oleh masalah-masalah bisnis dan manajemen yang cukup serius. Lalu mengapa mereka demikian cepat turun dalam penilaian masyarakat bisnis? Apakah delapan tonggak itu tidak cukup untuk mempertahankan tingkat keistimewaan mereka?

Tampaknya tidak mungkin sebuah perusahaan yang telah maju hanya memikirkan delapan tonggak tersebut. Aspek-aspek lain yang timbul sehubungan dengan perkembangan dunia internasional misalnya persaingan dari perusahaan-perusahaan multinasional (*sogo shosha*) Jepang, situasi ekonomi internasional, faktor-faktor non-ekonomis, turut pula menentukan tingkat keistimewaan penampilan itu. Oleh karena itu, sebagaimana teori-teori yang

²Business Week, 5 November 1984.

didasarkan pada sifat (*trails theory*), yang melaksanakan delapan tonggak itu tidak otomatis selalu berhasil. Apakah bila salah satu dari delapan tonggak itu tidak dapat dilaksanakan, berarti perusahaan itu dianggap tidak berhasil? Atau sebaliknya, bila sebuah perusahaan dapat melaksanakan lebih dari delapan tonggak, berarti perusahaan itu lebih istimewa/menonjol? Di sinilah letak kesulitan menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu teori yang didasarkan pada sifat-sifat. Untuk mempertahankan diri pada tingkat yang tertinggi/puncak pun bukanlah hal yang mudah. Berbagai tantangan akan selalu muncul. Oleh karena itu, buku tersebut harus dilihat dari sudut keadaan bisnis pada waktu itu di mana para manajer di Amerika mulai/sedang kehilangan rasa percaya kepada diri sendiri.

Memulihkan Kepercayaan Kepada Diri Sendiri

Pada tahun-tahun 1980-an, usaha-usaha besar dan para manajernya seolah-olah bertanya-tanya mengenai hal-hal yang kurang benar dalam manajemen perusahaan-perusahaan Amerika. Mereka khawatir melihat turunnya usaha mereka. Mereka melihat hal-hal yang tampaknya bertolak-belakang, yakni di satu pihak keinginan yang mendesak untuk meningkatkan *asset* perusahaan, tetapi di pihak lain tidak memperhatikan langganan. Mobilitas pekerja dianggap lebih penting daripada loyalitas kepada perusahaan dan teori-teori manajemen dilihat lebih penting daripada pengalaman.

Dengan *mood* seperti ini di kalangan para manajer di Amerika, buku "In Search of Excellence" yang bertujuan mengubah citra yang salah mengenai kehebatan/keistimewaan manajemen/organisasi perusahaan-perusahaan Jepang itu, diterima dengan baik dan dianggap sebagai penggugah rasa percaya pada diri sendiri para manajer perusahaan-perusahaan Amerika.

USAHA-USAHA DI INDONESIA SEDANG BERUSAHA MENCAPAI PENAMPILAN YANG LEBIH BAIK?

Setelah membahas secara singkat "In Search of Excellence" yang tampaknya telah mengilhami banyak tokoh di bidang ekonomi dan bisnis kita dalam usaha mengelola perusahaan-perusahaan mereka, berikut ini kami ingin membahas dua makalah yang diajukan dalam Seminar Manajemen Kredit Perbankan³ yang diselenggarakan oleh tokoh-tokoh ekonomi dan bisnis muda. Dalam temu wicara sehari ini, tampil dua tokoh perbankan yakni

³Diselenggarakan oleh PT Inter Multicon, 3 November 1984, di Surabaya.

Drs. Kukuh Basuki dari BNI 1946 dan Drs. Abdul Gani dari Bank Duta Ekonomi yang dianggap sebagai "arsitek" penting dalam kemajuan pesat Bank Duta Ekonomi. Sebagai moderator dalam temu wicara itu, kami berkesimpulan bahwa kedua pembicara itu berusaha dengan sungguh-sungguh mencari bentuk manajemen/organisasi yang terbaik dalam peran serta sektor perbankan menghadapi tantangan di dalam lingkungan nasional dan internasional, yang berada dalam proses perubahan dan penyesuaian.⁴ Menurut pandangan kami, pembahasan dua tokoh perbankan yang diajukan dalam kertas kerja mereka masing-masing berjudul "Manajemen Kredit Perbankan Setelah Kebijaksanaan 1 Juni 1983" dan "Pola Manajemen Kredit Perbankan" yang disertai keterangan tambahan secara verbal, dapat disarikan sebagai berikut:

Perkembangan Perbankan Ke Arah Kematangan (Maturity)

Dalam perkembangannya, industri perbankan melewati masa-masa rehabilitasi, setelah terlebih dahulu melalui saat-saat yang penuh dengan keruangan yakni sebelum tahun 1967. Proses rehabilitasi itu telah menyebabkan bank-bank yang tidak dapat bertahan lagi, menambah modal dari pihak ketiga atau menjual seluruh saham banknya kepada pihak ketiga. Tindakan itu dimungkinkan oleh adanya kebijaksanaan Bank Indonesia mengenai *merger*, yang telah menjadi mekanisme penting dalam rangka menyehatkan sektor perbankan untuk pada gilirannya mengkonsolidasikan sektor tersebut. Proses penyehatan bank-bank itu dibiayai oleh bank-bank dengan mengambil alih bank-bank yang kurang/tidak sehat itu, sehingga dalam kurun waktu tertentu lebih banyak bank yang dapat digolongkan sehat. Inilah salah satu pertimbangan yang menyebabkan diberlakukannya Kebijaksanaan Perbankan 1 Juni 1983. Kebijaksanaan itu dapat dilihat sebagai salah satu usaha yang mendorong sektor perbankan ke arah kematangan atau lebih matang.

Mengembangkan Sektor Keuangan

Usaha lain yang ingin dicapai oleh Kebijaksanaan Perbankan 1 Juni 1983 ialah deregulasi sektor perbankan. Ini mungkin merupakan usaha pertama ke arah pengembangan sektor keuangan. Aspek ini memperoleh perhatian Drs. Abdul Gani yang melihatnya sebagai bagian dari usaha ke arah pengembangan sektor keuangan (*financial deepening*).

⁴"Banking Industry: In Search of Excellence and Challenge Role in an Ever Changing National and International Environment."

Menurut Edward S. Shaw dalam bukunya, *Financial Deepening in Economic Development*, perkembangan sektor keuangan merupakan bagian dari suatu strategi liberalisasi keuangan, yang pada gilirannya, dapat merupakan pendorong berharga bagi perkembangan ekonomi. Perkembangan sektor keuangan ini melibatkan peralatan keuangan (*financial instruments*), termasuk pembentukan lembaga-lembaga keuangan seperti perusahaan *leasing*, *discount houses*, *merchant banks*, *investment banks* misalnya, yang telah berkembang/maju. Shaw selanjutnya menyatakan bahwa tujuan pengembangan sektor keuangan itu antara lain ialah: (a) meningkatkan rasio/persentase tabungan; (b) meningkatkan rasio/persentase tabungan di sektor pemerintah; (c) mempercepat proses pembiayaan (*financial*) dalam rangka memobilisasi dan mengalokasi tabungan-tabungan itu; (d) membantu mengadakan diversifikasi dalam pasar keuangan agar tercipta suatu persaingan yang sehat dalam penarikan tabungan-tabungan ke sektor yang produktif; (e) menimbulkan pengangguran yang antara lain disebabkan oleh *financial repression* (jadi sebelum diadakan deregulasi, atau dalam istilah Shaw, liberalisasi); (f) membantu pemerataan distribusi pendapatan; dan (g) membantu menstabilkan pertumbuhan *output* dan pekerjaan.

Dalam proses pengembangan sektor keuangan industri perbankan memainkan peranan yang cukup penting. Mungkin ini tidak diuraikan secara terperinci, tetapi dalam proses yang mengarah ke kematangan industri perbankan, perkembangan sektor keuangan telah dimulai dengan hati-hati setelah Kebijaksanaan 1 Juni 1983 dan deregulasi itu. Bila deregulasi itu merupakan awal dari proses pengembangan sektor keuangan (catatan: kami kira tujuannya memang demikian), arahnya sudah tepat. Keberhasilan usaha mengembangkan sektor keuangan tampak dapat digunakan sebagai tolok ukur kecanggihan perkembangan industri perbankan di suatu negara.

Proses Pematangan Industri Perbankan

Proses pematangan/lebih mematangkan industri perbankan mungkin dapat dikatakan telah dimulai sejak adanya proses konsolidasi meskipun waktu itu sistem pagu pemberian kredit dan fasilitas gadai ulang belum memungkinkan perbankan nasional menangani pengusahaan proses pendewasaan itu se-penuhnya.

Deregulasi Sektor Perbankan

Setelah adanya Kebijaksanaan 1 Juni 1983, bank-bank negara diperkenankan menarik dana masyarakat dengan bunga yang mereka tentukan sendiri

(catatan: sementara itu bank-bank swasta telah lebih dahulu diperkenankan menentukan bunga deposito sendiri). Kemudian Bank Indonesia menghapuskan sistem pagu dan fasilitas gadai ulang. Dengan kebijaksanaan itu, bank-bank swasta dan pemerintah diharapkan dapat menarik dana masyarakat dan dengan kemampuan menarik dana itu, mereka dapat menentukan tingkat kredit yang mereka salurkan ke masyarakat bisnis.

Akibat Kebijaksanaan-kebijaksanaan Itu

Deregulasi itu mempunyai dampak/konsekuensi yang beraneka-ragam terhadap sektor perbankan, negara dan swasta. Drs. Kukuh Basuki dalam kertas kerja tampak memusatkan perhatian pada aspek-aspek perubahan yang diakibatkan oleh deregulasi tersebut, antara lain:

- a. Masa kredit murah telah berakhir dan masa yang kita sedang hadapi ialah masa kredit mahal (*expensive credit*);
- b. Dalam penarikan dana masyarakat itu, seperti telah diperkirakan, persaingan antar bank akan meningkat, termasuk dalam pemberian jasa/pelayanan kepada nasabah (catatan: bank-bank negara, dalam hal ini, dapat dikatakan cukup berhasil dan untuk sementara berada di urutan atas);
- c. Perubahan struktur dana. Deposito berjangka 24 bulan tampak beralih ke deposito berjangka lebih pendek, misalnya 3 sampai 12 bulan. Di bank-bank negara, depositor-depositor yang terdiri dari yayasan misalnya, kini mengalihkan dana yang tadinya berbentuk giro ke deposito berjangka. Kualitas deposito pun mungkin telah berubah. Sektor swasta (bank swasta) mungkin paling merasakan perubahan tersebut. Para depositor kini mungkin lebih banyak datang dari para profesional, pengusaha misalnya. Kelompok depositor ini paling peka terhadap isyu-isyu di bidang moneter, sehingga mungkin saja mereka mendepositokan dananya, sebagian, dalam bentuk dollar. Dapat diperkirakan bahwa jumlah dana dalam bentuk giro pun akan mengecil karena sebagian diarahkan ke deposito. Dengan kata lain, para pemilik dana lebih mengerti (= pintar) mengenai seluk beluk deposito.
- d. Dengan demikian, pengelolaan kredit harus dilakukan dengan cermat sehingga akan memperkecil *mismatch* antara jumlah deposito/giro, antara simpanan dan pengeluaran (kredit) misalnya. Tingkat likuiditas harus terus dipertahankan untuk menghadapi "kejutan-kejutan."
- e. Dalam kaitan tersebut, sektor perbankan perlu mencari sumber-sumber dana baru (*fresh funds*) yang lain dari dana-dana deposito peralihan dari 24 bulan ke 12 bulan atau dari giro ke deposito. Sumber-sumber dana baru

ini, sekarang, harus diperbesar meskipun harus dipertanyakan apakah masih ada sumber dana baru.

- f. Masyarakat umum dan bisnis khususnya, dewasa ini, telah lebih mengerti mengenai kegiatan sektor perbankan, sektor bisnis/usaha misalnya. Sektor usaha yang terdiri dari bisnis keluarga, perusahaan patungan, perusahaan-perusahaan menengah dan kecil, perusahaan negara itu, sebagian telah dapat digolongkan sebagai kelompok usaha. Mereka telah mempunyai akses ke sektor perbankan nasional bahkan internasional. Beberapa bank meskipun masih dapat digolongkan sebagai bisnis keluarga tetapi, sebagian sudah ada yang *go public*.
- g. Dalam hubungan dengan hal-hal tersebut, perlu dicatat bahwa dewasa ini suasana bisnis masih diliputi oleh kelesuan. Dampak kelesuan itu pada sektor perbankan ialah keterlambatan penarikan dana dari nasabah dan peningkatan kredit-kredit yang macet..
- h. Hubungan sektor perbankan dengan dunia internasional baik perdagangan internasional maupun perbankan internasional khususnya, tidak dapat lepas dari bisnis yang semakin interdependen. Dunia yang saling bergantung ini akan mempengaruhi proses perubahan yang berlangsung di pasar internasional. Deregulasi sektor perbankan di Amerika misalnya, menimbulkan dampak pada perbankan internasional dan nasional.⁵

Hal ini berarti bahwa proses ke arah pematangan industri perbankan yang akan tercermin dalam pengembangan sektor keuangan, antara lain akan mengakibatkan berbagai perubahan penting dalam sektor perbankan internasional.

IMPLIKASI PERUBAHAN ITU?

Mengenai implikasi yang disebabkan oleh perubahan itu, para pembawa makalah itu berpendapat antara lain:

- a. Dunia bisnis semakin kompleks/rumit (misalnya adanya nilai tukar mengambang, hubungan dollar dengan rupiah, berbagai kegiatan dari tekstil sampai industri berat dan dari industri biasa sampai industri bertechnologi tinggi/canggih, dunia usaha di luar negeri/tingkat internasional semakin berhati-hati, dan sebagainya) mengakibatkan risiko yang dihadapi oleh

⁵J. Panglaykim, "Deregulasi/Liberalisasi Sektor Perbankan di Negara-negara Industri Telah Memperlihatkan Dampaknya di Negara-negara Lain Sebagai Akibat Dunia yang Interdependen," *Suara Karya*, 24 September 1984.

sektor perbankan semakin besar. Di samping itu, masyarakat bisnis khususnya, semakin mengerti seluk-beluk industri perbankan.

- b. Ini berarti manajemen bank yang masih tradisional sudah harus ditinggalkan. Cara menentukan pemberian kredit berdasarkan "perasaan" atau jauh-dekatnya hubungan dengan nasabah, sudah harus dikurangi walau faktor perasaan masih dapat menentukan. Pemberian kredit harus lebih didasarkan pada perhitungan teknis perbankan. Ini berarti bahwa pemutusan sepihak yang biasa dilakukan oleh pemilik bank harus mulai dikurangi dan pemilik harus membiasakan diri mengikuti prosedur teknis perbankan dalam penilaian permintaan kredit.
- c. Usaha-usaha perbankan harus didasarkan pada suatu rencana kerja dan sebaiknya tidak dilakukan berdasarkan perasaan, *impuls*, atau kehendak pemilik semata-mata. Bekerja berdasarkan rencana sudah merupakan salah satu syarat dalam dunia bisnis yang semakin kompetitif ini bila ingin menciptakan manajemen perbankan yang sehat.
- d. Perilaku para petugas perbankan, khususnya bank-bank negara, harus dirombak yakni harus lebih banyak memberikan pelayanan yang lebih baik. Sikap dan perilaku yang mereka perlihatkan/berikan pada waktu masa "uang murah" (*cheap money*) sudah tidak berlaku lagi. Persaingan antar bank bukan saja dalam arti pemberian bunga yang lebih besar, juga dalam pemberian pelayanan yang lebih baik, cepat, efisien, dan efektif.

Pendidikan manusia untuk mencapai suatu tingkat keterampilan dengan perilaku yang tepat dan persepsi yang menekankan pada pemberian penjelasan yang lengkap, merupakan tugas besar yang harus dipikul oleh sektor perbankan di tahun-tahun yang akan datang. Untuk mencapai tingkat penampilan excellent, sektor perbankan harus memiliki manajer-manajer profesional dan mengembangkan kepercayaan di antara masyarakat, khususnya masyarakat bisnis.

Drs. A. Gani mengajukan beberapa titik strategis yang seharusnya diperhatikan oleh setiap bankir atau memimpin bank. Titik-titik penting itu antara lain ialah keahlian manajemen, pemasaran, keuangan, operasional, dan teknologi. Dikatakannya misalnya, dewasa ini tidak lagi tepat bila seorang bankir tidak memperlihatkan semacam sikap agresif di bidang pemasaran. Calon langganan, dewasa ini, sudah harus didatangi secara teratur untuk menciptakan hubungan yang erat antara bank dan nasabah. Pada dasarnya, ia menegaskan bahwa titik-titik strategis itu harus dilaksanakan agar bank yang bersangkutan dapat menciptakan mekanisme profesional agar pada gilirannya bank dapat memberikan pelayanan secara total/lengkap kepada nasabah yang ditariknya ke dalam jalur perbankan secara aktif. Yang dimaksud dengan me-

kanisme profesional itu, menurut Drs. A. Gani, merupakan serangkaian pemberian pelayanan misalnya mempercepat proses pemberian kredit, mencari sumber-sumber dana baru dan menarik, bila perlu dari luar negeri. Di Indonesia, industri perbankan pada prinsipnya, harus menganut semacam sistem yang menciptakan hubungan kerja yang kontinu dengan para langganannya. Dengan perkataan lain, mekanisme yang telah mereka ciptakan, kelola/organisasi itu harus dapat meningkatkan produktivitas dan inovasi.

KE ARAH PENCIPTAAN MEKANISME YANG TERBAIK/UNGGUL

Pada awal pembahasan ini, kami telah mengajukan beberapa aspek yang menurut penulis buku "In Search of Excellence" dianggap perlu dilakukan oleh perusahaan bila perusahaan itu ingin mencapai tingkat paling atas (nomor satu). *Business Week* kemudian membahas usaha-usaha yang beberapa waktu yang lalu berhasil tetapi kini mengalami kemunduran karena situasi ekonomi/bisnis di tingkat nasional dan internasional sudah mengalami perubahan.

Di negara-negara seperti Amerika misalnya, masalah politik atau gejolak-gejolak sosial umpamanya, tidak terlalu mempengaruhi keberhasilan suatu perusahaan, dibandingkan dengan di negara-negara sedang berkembang. Di negara-negara yang disebut belakangan, aspek-aspek sosial-politik, tingkat pertumbuhan, dan lingkungan misalnya, harus diperhatikan.

Buku tersebut diterbitkan pada waktu para manajer Amerika sedang "mencari" semangat yang dapat membangkitkan kembali kepercayaan kepada diri sendiri. Secara umum buku itu telah berhasil mengembangkan misinya.

Drs. A. Gani yang mungkin mendapat inspirasi dari buku itu, telah membahas cara/jalan ke arah penciptaan mekanisme yang dapat mendorong industri perbankan untuk memiliki manajemen/organisasi yang terbaik/unggul. Kebutuhan-kebutuhan yang timbul sebagai akibat proses-proses deregulasi dan pendewasaan, seperti yang diajukan oleh kedua pembawa makalah itu, betul-betul akan sangat terasa. Masa "uang murah" sudah beralih ke masa "uang mahal" (*expensive money*), struktur deposito dan giro -- yang menjadi tulang punggung kegiatan sektor perbankan pun akan berubah, dan fokus kredit akan diarahkan kepada kualitas, dan bukan lagi pada kuantitas semata-mata, serta antara dana dan pemberian kredit harus dijaga agar tidak terjadi *mismatch*.

Hal ini akan mengarahkan sektor perbankan ke arah profesionalisme yang pandai, terampil, dan, yang juga penting, berperilaku dan bersikap dewasa, produktif, dan inovatif. Aspek kepercayaan, yang menjadi dasar kegiatan

sektor perbankan, harus terus dipupuk untuk menghadapi masa-masa yang baru (yang akan datang) agar sektor perbankan dapat memainkan peranan yang positif dan menjadi industri pertumbuhan (*growth industry*).

ASPEK-ASPEK LAIN YANG PERLU DIPERHATIKAN

Telah dibahas di muka bahwa aspek perilaku merupakan aspek penting yang menentukan. Dan penanganan aspek ini memerlukan waktu, kesabaran, dan pendidikan, untuk mengubah perilaku yang arogan/egois menjadi perilaku yang produktif, komunikatif, dan inovatif.

Aspek lain yang tidak kalah pentingnya ialah aspek *deposit* dan *giro base*. Sampai saat ini, dasar deposito dan giro sebagian besar bank (swasta nasional) masih labil. Ini terlihat setiap kali terdengar desas-desus di bidang moneter. Hampir setiap bank tidak dapat menahan arus penarikan dana (deposito dan giro) di banknya. Bahkan bank yang sudah dapat digolongkan berhasil pun, akan mengalami kesulitan likuiditas meskipun sifatnya sementara. Kelabihan dasar deposito dan giro perbankan nasional itu dapat dikaitkan dengan kebijaksanaan moneter pemerintah.

Aspek berikutnya ialah tingkat pertumbuhan dan kecanggihan perkembangan sarana bisnis, dan situasi bisnis di dalam negeri. Sektor bisnis masih didominasi bisnis keluarga, sementara sektor pemerintah dan semi-pemerintah cenderung "menguntungkan" bank-bank negara.

Dalam keadaan bisnis yang demikian lesu ini, sektor perbankan akan mengalami kesulitan dalam penarikan hutang dari para nasabah mereka. Nasabah yang hari ini masih tergolong baik, dalam tiga bulan mendatang misalnya, karena kesulitan menarik hutang dari penyalur-penyalurnya, mungkin saja dapat menjadi perusahaan yang *illiquid* (tidak likuid). Oleh karena itu, kaitan antara sektor perbankan dengan sektor bisnis sangat erat, bukan saja di tingkat nasional, juga di tingkat internasional. Misalnya menguatnya nilai dollar dan desas-desus mengenai rupiah, telah mendorong para pemilik dana (depositor) untuk "memarkirkan" dananya itu dalam dollar, di dalam maupun di luar negeri. Dan kejadian-kejadian seperti itu telah terbukti menyulitkan likuiditas sektor perbankan.

Aspek-aspek di atas telah kita ketahui bersama, maka menjadi tugas kita untuk mencari mekanisme yang dapat menciptakan suatu tingkat penampilan yang terbaik/unggul agar, pada gilirannya, dapat mempertahankan tingkat keberhasilan tersebut.

Budidaya Peternakan Rakyat: Faktor Strategis untuk Pembangunan Pedesaan

Sunarto NDARU MURSITO*

Meskipun sampai kini pembangunan nasional dalam rangka Pelita sudah berlangsung lebih dari 15 tahun, daerah pedesaan dapat dikatakan pada umumnya masih terkebelakang. Hasil-hasil pembangunan nasional selama ini kebanyakan baru bersifat memecahkan kependudukan nasional yang belum menunjang pembangunan: baik berupa pertumbuhan penduduk yang masih terlalu besar, arus urbanisasi tenaga-tenaga potensial, maupun keterpenciran sebagian pedesaan dari kegiatan pembangunan nasional. Keadaan terkebelakangnya pedesaan ini bisa diketahui dari tingkat produktivitas dan kualitas kehidupan masyarakat agrarisnya yang lamban berkembang.

Tingkat produktivitas pedesaan sejak bangsa Indonesia merdeka tampaknya belum menunjukkan kemajuan yang berarti, bila dilihat dari data ekspor hasil-hasil agraris memperbandingkan keadaan masa sebelum kemerdekaan dan masa sekarang. Dahulu negara kita dikenal sebagai eksporir terbesar dalam mata dagangan karet, gula, kopra, lada, kapuk randu, tetapi sekarang kedudukan ini sudah diambil alih oleh negara lain. Bahkan untuk beberapa hasil agraris negara kita malahan mengimpor dan jumlahnya pun bisa terus-menerus meningkat, seperti kapas, gula, kedelai, jagung, susu, tepung ikan makanan ternak. Sementara itu, kualitas hidup masyarakat desa tercermin dari lambatnya pemberantasan kemiskinan dan pencerdasan masyarakat, masih luasnya pengangguran dan kerusakan lingkungan alam, berprosesnya individualisme dan kepincangan sosial, bahkan pemegang kekuasaan dan ekonomi berkesempatan banyak mengeksplorasi kesederhanaan masyarakat.

Sebagai perbandingan tingkat kemajuan pedesaan kita, perlu diamati pembangunan pedesaan di negara berkembang lain, yang pembangunan nasio-

*Staf CSIS.

nalnya tidak mengapung di atas rezeki minyak dan gas bumi dalam dasawarsa akhir-akhir ini melainkan justru *telah disumbang banyak dari* produktivitas pedesaannya. Ternyata sektor pertanian pedesaan di beberapa negara tetangga kita seperti Muangthai, Pilipina, Malaysia, terus-menerus berkembang semakin maju, sehingga telah berhasil meningkatkan pendapatan penduduknya dan menunjang bagi pendapatan devisa negaranya.

Bagaimanapun pembangunan pedesaan merupakan masalah yang kompleks, khususnya dalam keadaan terbatasnya dana serta tenaga bermutu, sehingga pembangunan pedesaan perlu *memrioritaskan faktor-faktor yang strategis*. Untuk itu ulasan berikut akan membahas pembangunan pedesaan dari subsektor peternakan sebagai faktor yang strategis. Semenjak bangsa Indonesia merdeka subsektor ini *belum cukup* diberi perhatian yang *sebanding dengan potensinya*. Pembangunan subsektor peternakan di pedesaan kita sebenarnya dapat menyumbang banyak untuk pembangunan masyarakat desa, apalagi bila produksi peternakan dapat menjadi barang ekspor untuk meningkatkan devisa non-migas yang sekarang ini sedang giat-giatnya digalakkan.

BERBAGAI KONDISI MENUNTUT PENGEMBANGAN PETERNAKAN

Budidaya peternakan rakyat merupakan faktor strategis untuk pembangunan pedesaan adalah karena pengembangan budidaya peternakan rakyat ini sekaligus dapat memecahkan berbagai masalah penting di pedesaan antara lain: (1) kebutuhan gizi penduduk; (2) pengangguran dan kemiskinan; (3) peningkatan produktivitas usaha tani cocok-tanam; (4) keberhasilan program penghijauan; (5) pengembangan industri, pariwisata, dan energi. Jadi dari pembangunan subsektor peternakan ini secara langsung dicapai berbagai hasil untuk mengembangkan bidang-bidang pokok yang lain. Apalagi berbagai kondisi di pedesaan menjelaskan bahwa budidaya peternakan rakyat ini merupakan peluang besar dan mendesak untuk dilaksanakan demi menggalakkan pembangunan desa itu sendiri.

Jelas masih sangat memrihatinkan bahwa bangsa kita sampai sekarang ini baru mengkonsumsi zat gizi protein hewani dalam jumlah yang *masih teramat sedikit*. Menurut Prof.Ir. Soedarsono Hadisapoetro sewaktu menjabat Menteri Pertanian, penduduk kita dalam tahun 1981 rata-rata per kapita baru mengkonsumsi sebesar 1,94 gram sehari, yaitu berasal dari daging 1,21 gram, telur 0,37 gram, dan susu 0,36 gram.¹ *Betapa rendahnya* tingkat konsumsi protein hewani bangsa Indonesia ini bisa dibayangkan, karena 22 gram daging

¹Harian Suara Karya, 21 Agustus 1982.

baru kurang lebih sebesar sebuah kotak korek api, 12 gram telur kurang lebih $\frac{1}{4}$ butir telur, dan 8 gram susu kurang satu sendok makan.²

Padahal pemenuhan kebutuhan penduduk akan zat gizi protein merupakan sesuatu yang sangat baku dan mutlak untuk kepentingan kesehatan dan kualitas sumber daya kemanusiaannya. Terutama zat gizi *protein hewani* memang harus *lebih diprioritaskan* daripada protein nabati, karena susunan asam amino esensialnya lebih sempurna dan nilai cernanya pun lebih baik. Di samping rasanya lebih enak, bahan pangan hewani ini khususnya, perlu untuk memenuhi kebutuhan penduduk akan zat gizi lemak, mineral, dan vitamin yang seringkali kurang terdapat pada bahan pangan nabati.

Bahan pangan hewani pada umumnya baru sedikit dikonsumsi adalah karena populasi ternak di Indonesia benar-benar masih kurang dan masyarakat kita pun belum digalakkan untuk mengusahakan budidaya peternakan. Di samping itu pada umumnya masyarakat kita karena kemiskinannya belum dapat menjangkau kebutuhan bahan pangan hewani yang harganya mahal. Karena harga bahan pangan hewani memang mahal, maka pengembangan budidaya peternakan rakyat di pedesaan sesungguhnya sangat tepat digalakkan guna mengatasi kemiskinan masyarakat sekaligus memperbaiki kekuatan gizi mereka.

Sebagian besar masyarakat di pedesaan Indonesia kehidupannya miskin terutama adalah karena lapangan kerja mereka pada umumnya merupakan usaha kecil-kecil yang sukar dimajukan. Bidang kerja mereka *sangat terbatas* pada usaha tani *bercok-cok-tanam*, dan ini terbentur pada kondisi kepadudukan nasional yang terlalu tidak merata. Di pedesaan Jawa, Bali, Lombok, diusahakan pertanian dengan tanah garapan yang terlalu sempit, sedangkan di pedesaan daerah lain justru potensi pertanian terlalu luas namun kurang subur dan berpenduduk relatif jarang sehingga potensi pertanian ini sukar diusahakan karena kurang tenaga kerja, kurang produktif, dan mengalami kesulitan pemasaran hasil produksinya.

Maka di pedesaan yang berkondisi demikian itu, sangat cocoklah dikembangkan usaha peternakan yang sebenarnya *dapat saling melengkapi* dengan usaha cocok tanam mereka. Usaha ternak akan menghasilkan pupuk kandang gratis yang bisa menyuburkan dan memperbaiki struktur tanah garapan, sedangkan limbah dan kelebihan hasil cocok-tanam dapat dijadikan makanan ternak. Bunga-bunga tanaman pertanian menghidupi ternak lebah, yang pada gilirannya menunjang penyerbukan tanaman sehingga meningkatkan produ-

²Mamur Suriaatmaja, *Pemenuhan Kebutuhan Protein Hewani Ternak untuk Menunjang Landasan Pembangunan Masyarakat Adil dan Makinur*, Bandung, Desember 1982.

tivitasnya. Ternak katak hijau berperan memakan berbagai serangga hama tanaman. Selain itu ternak besar dapat dimanfaatkan tenaganya. Ini khususnya sangat sesuai untuk pedesaan luar Jawa, Bali, Lombok yang tanahnya kebanyakan kurang subur dan masih amat membutuhkan tenaga kerja. Dari penghasilan dua bidang usaha yang saling memajukan ini pasti pendapatan petani akan *banyak meningkat*.

Dalam mengembangkan usaha ternak sudah barang tentu dipilih sesuai dengan kondisi masing-masing daerah pertanian, sebab ada jenis-jenis ternak yang masing-masing membutuhkan tempat hidup kering, berair, luas, atau cukup dengan tempat relatif sempit. Adapun jenis-jenis ternak itu di antaranya sapi, kerbau, sapi perah, domba, kambing, babi, kelinci, ayam, itik, mentok, puyuh, ulat sutera, belut, katak hijau, dan ternak lebah. Dari antara macam-macam jenis ternak yang dapat diusahakan bagaimanapun perlu dipilih ternak yang memberikan penghasilan paling menguntungkan.

Karena begitu meluasnya pengangguran di pedesaan, khususnya pengangguran tersamar, maka lapangan kerja peternakan seyogyanya dikembangkan pada kaum penganggur itu sampai maksimal kemampuan kerja mereka. Bahkan dalam hal ini tenaga kerja ibu rumah tangga, orang yang sudah tua, anak di luar waktu sekolah, sampai tenaga kerja anak kecil atau orang cacat pun mudah tersalur untuk mengelola usaha ternak. Dengan demikian, pengembangan peternakan perlu dilaksanakan secara besar-besaran bila ingin menggiatkan sumber daya manusia di pedesaan. Sebab itu sejajarnya pembangunan nasional mengusahakan agar penduduk bisa memelihara ternak sebanyak-banyaknya baik jumlah maupun jenisnya sesuai dengan kemampuan mereka.

Budidaya peternakan khususnya merupakan peluang yang paling baik untuk memecahkan masalah pengangguran dan kemiskinan pada penduduk pedesaan berhubungan dengan tingkat pendidikan formal mereka yang masih rendah. Ini disebabkan pembudidayaan usaha ternak tidak menuntut pengetahuan atau keterampilan begitu tinggi, seperti pengembangan lapangan kerja pada bidang-bidang yang lain. Di samping itu, risiko rugi atau gagal pun adalah lebih kecil daripada pekerjaan pada bidang yang lain. Maka tidak keliru jika pengembangan peternakan meluas pada penduduk pedesaan di seluruh tanah air dipandang sebagai langkah prioritas dan mendesak.

Apalagi tanah air Indonesia ini diakui sebagai negeri yang subur, sehingga hampir tak menjadi masalah untuk mengusahakan penyediaan makanan ternak. Namun perlu diakui juga bahwa pertanahan di negara kita semakin rusak akibat penggundulan pohon-pohonan dan kelalaian untuk menanaminya kembali. Selama musim penghujan tanah-tanah gundul itu terus-menerus

terkikis dan dihanyutkan permukaannya oleh air hujan sehingga semakin menghilang kesuburnya. Pertanahan gundul yang cenderung menjadi tandus dan tidak produktif ini sekarang sudah mencapai areal sekitar 43 juta hektar atau lebih dari seperlima luas daratan tanah air kita yang 192 juta hektar. Apabila perusakan tanah yang terus-menerus ini tidak segera ditanggulangi, maka setiap tahunnya akan bertambah meluas sekurang-kurangnya 400.000 hektar.³

Sudah pasti pertanahan yang tandus itu secara mudah dapat disuburkan lagi, apabila diolah dengan pemberian pupuk kandang dari hasil sampingan peternakan. Sebaliknya program penghijauan pun dapat memprioritaskan tanaman-tanaman yang sekaligus menghasilkan makanan ternak baik itu daunnya, buahnya, biji-bijian, ataupun bunganya (ternak lebah). Dengan demikian pengembangan peternakan secara besar-besaran sesungguhnya saling menunjang dengan program penghijauan nasional untuk pelestarian alam. Dari penghasilan program penghijauan dan peternakan sekaligus yang banyak meningkatkan pendapatan mereka, bisa diharapkan masyarakat tak perlu lagi menebangi kayu-kayuan yang merusak alam guna mencari uang atau membuat ladang.

Maka pengembangan peternakan pun memberikan manfaat untuk meningkatkan pelestarian dan keindahan tanah air kita, yang akan memberikan kenyamanan hidup bagi warga masyarakat sendiri sekaligus menunjang pembangunan sektor pariwisata. Di samping itu berbagai bahan pangan hewani hasil ternak pun dapat memenuhi konsumsi yang dibutuhkan sektor pariwisata. Sebaliknya tidak dikembangkannya peternakan berarti tetap membiarkan penduduk yang kekurangan pendapatan untuk lebih lanjut meneruskan menebangi pohon-pohonan demi mendapatkan uang atau ladang baru sehingga makin meluaslah kerusakan pertanahan.

Dari hasil budidaya peternakan lebih lanjut dapat dikembangkan industri makanan ternak, pengolahan daging atau susu, penyamakan kulit, kerajinan dari tulang dan bulu, pembuatan kosmetika atau obat dari madu, persuteraan alam. Dari industri pelengkap dan penerus bidang peternakan ini pun tercipta lapangan kerja untuk banyak penduduk yang tak berpendidikan tinggi. Sebagai gambaran andaikata berkembang luas peternakan unggas: ayam, puyuh, itik dan peternakan sapi perah, maka bisa diusahakan banyak industri makanan ternak dari biji-bijian, bekatul, atau umbi-umbian yang berarti pula memasarkan penghasilan para petani. Bahkan dari hasil sampingan tulang dapat diusahakan industri lem atau kerajinan tangan, dari bulu dapat diusahakan industri bola bulu tangkis, pembersih meja, atau bahan seni lukis.

³Dirjen Reboisasi dan Rehabilitasi Lahan, Ir. Wartono Kadri, dalam Berita *Antara*, 7 Maret 1984.

Apabila semua itu bisa meningkatkan pendapatan penduduk pedesaan, maka tersedia dana untuk meningkatkan manfaat kotoran ternak guna diolah menjadi sumber daya biogas sebagai penghasil tenaga listrik, di mana dari energi ini diperoleh listrik untuk penerangan, memasak, dan keperluan industri rumah tangga. Sedangkan sisa penggunaan biogas itu pun masih merupakan pupuk kandang yang tetap bermanfaat untuk menyuburkan tanah. Pemenuhan listrik dari biogas itu akan mengurangi kebutuhan penduduk dalam hal kayu bakar, sehingga tidak usah banyak memotong tanaman yang justru diperlukan untuk pelestarian lingkungan alam.

PETERNAKAN INDONESIA: ANTARA KENYATAAN DAN HARAPAN

Tanah air kita yang pada dasarnya subur adalah sangat potensial untuk mendukung pengembangan peternakan secara besar-besaran. Upaya pengembangan ini perlu dilaksanakan segera dengan memasyarakatkan bermacam-macam jenis ternak kecil maupun besar sesuai dengan kondisi lokal masing-masing. Secara konkret di wilayah pedesaan yang berpenduduk padat adalah memadai bila diprioritaskan pengembangan usaha jenis ternak dengan tempat pelihara sempit, terlebih-lebih ternak kecil. Sementara di wilayah pedesaan yang langka penduduk memadai untuk memprioritaskan pengembangan usaha jenis ternak yang membutuhkan tempat pelihara luas, terlebih-lebih ternak besar.

Sudah selayaknya peluang besar dalam hal pilihan strategis untuk pembangunan desa ini tidak dilalaikan dan disia-siakan oleh bangsa Indonesia. Apalagi pembangunan nasional dalam Pelita IV ini sedang membangun *kerangka landasan* supaya dalam Pelita VI nanti mampu lepas landas untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Agar bisa membangun kerangka landasan yang *betul-betul kukuh*, permasalahan kekurangan gizi pangan hewani, penyuburan pertanian, perbaikan pertanahan dengan keseimbangan pupuk alami, pelestarian lingkungan alam, pemecahan pengangguran massal, pemberantasan kemiskinan, dan pemakaian energi yang murah demi meningkatkan kualitas hidup seluruh bangsa mengamanatkan pengembangan peternakan secara besar-besaran dalam strategi pembangunan pedesaan.

Khususnya perlu diketahui bahwa karena sampai kini belum dilaksanakan pengelolaan intensif atas pembangunan subsektor peternakan, maka menjadi jelas mengapa negeri kita yaitu pedesaannya telah jauh ketinggalan dari negara lain, baik negara agraris maupun negara industri, yang memberi perhatian jauh lebih banyak pada pengembangan usaha peternakannya. Untuk mendapat gambaran yang lebih konkret mengenai ini dapat dilihat laporan

BPS⁴ perihal populasi ternak di Indonesia dari data tahun 1978 dibandingkan dengan populasi ternak di negara lain dari data tahun 1976 dan proyeksi perkembangan lebih lanjut dalam Tabel 1.

Dalam hal jenis peternakan sapi (bukan sapi perah) di Indonesia hanya terdapat sekitar 6,4 juta ekor, yaitu di Pulau Jawa sebanyak 3,8 juta sedangkan di luar Jawa 2,6 juta. Sebagai perbandingan di negara lain populasi ternak ini adalah sebagai berikut: Madagaskar menternakkan 9,8 juta ekor, Turki 13,9 juta ekor, Pakistan 14,4 juta ekor, Ethiopia 25,9 juta ekor, Meksiko 28,7 juta ekor, Argentina 58,1 juta ekor, Brasilia 95 juta ekor; sedangkan di negara industri: Irlandia 6,9 juta ekor, Inggris 14,1 juta ekor, Perancis 24,2 juta ekor, Australia 33,4 juta ekor, Amerika Serikat 127,9 juta ekor.

Keadaan populasi ternak kerbau ternyata lebih memprihatinkan daripada ternak sapi. Mengenai peternakan kerbau populasinya di Indonesia hanya terdapat sekitar 2,4 juta ekor, yaitu di Pulau Jawa ada sebanyak 1,1 juta ekor dan di luar Jawa 1,3 juta ekor. Padahal di negara lain seperti di Pilipina di-ternakkan 5,1 juta ekor, di Thailand 5,8 juta ekor, di RRC 30 juta ekor, dan di India 60,8 juta ekor. Patut diketahui bahwa di India, Pakistan, dan Mesir kerbau juga dimanfaatkan produksi susunya, sehingga 60-70% produksi susu negeri ini dihasilkan dari kerbau. Di India setahunnya selama masa laktasi (menyusui) kerbau memproduksi susu 2.000-3.000 liter atau rata-rata 6-8 liter sehari.⁵

Begitu juga pemeliharaan sapi perah di negara kita pun masih terkebelakang. Ini terbukti dari produksi susu di Indonesia, setahun baru mencapai 57 ribu ton. Padahal negara agraris lain setahun memproduksi susu: Libanon 68 ribu ton, Srilangka 147 ribu ton, Syria 307 ribu ton, Birma 359 ribu ton, Bangladesh 800 ribu ton, Venezuela 1.193 ribu ton, Meksiko 3.960 ribu ton, India 8.400 ribu ton; sementara negara industri: Austria 3.192 ribu ton, Irlandia 4.550 ribu ton, Cekoslowakia 5.400 ribu ton, Selandia Baru 6.538 ribu ton, Belanda 10.538 ribu ton, Perancis 29.890 ribu ton, dan Amerika Serikat 54.592 ribu ton.

Sementara itu dalam hal pemeliharaan ternak unggas untuk memproduksi telur pun Indonesia banyak ketinggalan dari negara lain. Ini terlihat dari data produksi telur dalam setahunnya di Indonesia baru 67 ribu ton, padahal di negara agraris lain: Israel 96,4 ribu ton, Malaysia 108 ribu ton, Thailand 139,8 ribu ton, Pilipina 170 ribu ton, Argentina 213 ribu ton, Meksiko 421,6 ribu ton, Brasilia 522 ribu ton; sementara negara industri: Belgia 209,8 ribu ton,

⁴Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1977-1978*, Jakarta, 31 Desember 1979.

⁵Harian *Kompas*, 15 Juni 1982.

Belanda 334,4 ribu ton, Spanyol 616,6 ribu ton, Perancis 755 ribu ton, Inggris 805 ribu ton, Jepang 1.045 ribu ton, dan Amerika Serikat 3.826 ribu ton.

Keterbelakangan kita dalam pembangunan peternakan itu sangat nyata tercermin dalam konsumsi rakyat pada umumnya akan bahan pangan hewani yang masih demikian rendah. Bisa diketahui pula bahwa upaya dan proyeksi pengembangan peternakan di Indonesia sekarang ini pun belum begitu memadai, kalau diperhitungkan dengan potensi alam negeri kita untuk pembudidayaan berbagai ternak pada umumnya. Hal ini dapat dilihat dari proyeksi pembangunan peternakan di Indonesia dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1

PERKEMBANGAN BERBAGAI PRODUK PETERNAKAN DI INDONESIA

	1978	1980	1984	1988
Sapi (juta ekor)	6,2	6,4	6,8	7,0
Kerbau (juta ekor)	2,3	2,5	2,5	2,6
Domba (juta ekor)	3,6	4,2	4,3	4,8
Itik (juta ekor)	15,2	19,8	27,0	34,6
Sapi perah (ribu ekor)	87,0	99,0	169,0	329,0
Susu (ribu ton)	57,0	78,0	170,0	533,0
Telur (ribu ton)	67,0	259,0	325,0	419,0

Sumber: Dikumpulkan dari terbitan Biro Pusat Statistik dan klipping koran-koran 1983-1984.

Akibat dari belum berkembangnya penggarapan pembangunan peternakan secara memadai, maka kebutuhan dalam negeri akan banyak produksi sub-sektor ini dan mata rantainya harus dipenuhi dengan mengimpor dari negara lain, yang berarti negara kita malahan menunjang pembangunan peternakan dan mata rantainya di negara lain. Sebagai gambaran konkret dalam tahun 1982 diimpor bahan susu dan mentega seharga US\$98,1 juta, tepung ikan dan bungkil kedelai makanan ternak masing-masing seharga US\$38,9 juta dan US\$18,2 juta, dan impor madu 100-150 ton setahun yang berharga Rp 3-4,5 miliar (per 1 kg berharga Rp 3.000,-). Atau juga andaikata peternakan ulat sutera dikembangkan secara meluas pasti dapat mengurangi pengeluaran devisa sebesar US\$400 juta setahun untuk impor bahan tekstil.⁶

Pemerintah Indonesia dalam sektor lain pernah melakukan kebijakan yang bersifat lonjakan, seperti dalam program transmigrasi selama Pelita II baru memindahkan 75.000 KK tetapi dalam Pelita III berhasil memindahkan lebih dari 500.000 KK. Begitu pula dalam sektor pariwisata meningkatkan kebi-

⁶Harian *Merdeka*, 12 dan 23 Januari 1984, harian *AB*, 28 Januari 1984.

jakan dari keadaan pengurusan visa yang mempersulit kaum wisatawan menuju kebijakan pembebasan visa untuk berwisata dua bulan bagi kaum wisatawan 26 negara asing. Maka demi pembangunan peternakan yang memadai pun sebenarnya diperlukan kebijakan bersifat lonjakan seperti pada sektor-sektor itu.

Boleh dikatakan potensi peternakan Indonesia pasti lebih dari 10 kali lipat daripada besarnya potensi Negeri Belanda, Israel, Pilipina, bahkan Jepang, yang ternyata mampu membangun peternakannya jauh lebih besar daripada negeri Indonesia. Maka apabila negara kita yang jumlah penduduknya besar dan tanah suburnya luas mau maju sebagai negara agraris yang tangguh, hendaknya jangan sampai kalah budidaya peternakannya dari negara yang jauh lebih kecil itu. Sebenarnya negara kita justru harus mencontoh pemanfaatan potensi alam secara memadai seperti negara agraris Meksiko atau India dan bahkan negara industri Perancis atau Amerika Serikat.

BUDIDAYA PETERNAKAN RAKYAT MEMECAHKAN PENGANGGURAN DAN KEMISKINAN

Menurut Menteri Muda Urusan Peningkatan Produksi Peternakan dan Perikanan, Prof.Dr. J.H. Hutasoit, rata-rata secara nasional konsumsi protein hewani asal ternak dan ikan ternyata baru mencapai sekitar 50% dari norma gizi yang ditargetkan. Bahkan pada golongan masyarakat berpenghasilan rendah, yaitu masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan yang jumlahnya 63 juta orang, di mana 58 juta orang tinggal di daerah pedesaan, konsumsi protein hewani tersebut malahan baru mencapai sekitar 10% dari target norma gizi tadi.⁷

Dari data kebutuhan gizi nasional dan kemiskinan di pedesaan itu bagaimanapun kentara *betapa mendesaknya* program pembangunan untuk segera meningkatkan pengembangan peternakan dalam rangka budidaya peternakan rakyat. Khususnya kenyataan demikian besarnya jumlah penduduk pedesaan yang masih menderita kemiskinan, maka memang tepatlah dipilih cara *menbudidayakan peternakan rakyat* guna secepat mungkin meningkatkan pendapatan mereka. Dengan perkataan lain, pengembangan peternakan nasional tidak ditujukan atau diprioritaskan untuk ditangani oleh perusahaan-perusahaan besar.

Budidaya peternakan rakyat ini pun sesuai dengan pemikiran Presiden Soeharto untuk tidak mengembangkan peternakan-peternakan besar, me-

⁷Harian *Sinar Harapan*, 27 Agustus 1983.

lainkan peternakan-peternakan kecil demi menunjang petani-petani yang memiliki tanah sempit.⁸ Budidaya peternakan rakyat sesungguhnya sebagai *sarana yang efektif* untuk meningkatkan pendapatan masyarakat miskin. Ini disebabkan budidaya peternakan membutuhkan keterampilan yang relatif sederhana, tidak menuntut modal begitu besar, dan menghasilkan pendapatan yang cukup banyak. Hal demikian sudah barang tentu cocok dengan kondisi penduduk pedesaan yang masih berpendidikan rendah, berkehidupan agraris, dan mempunyai banyak waktu luang.

Di samping itu budidaya peternakan merupakan usaha yang efektif untuk meningkatkan pendapatan ialah karena mudah dilipatgandakan dan permintaan pasar dalam hal bahan pangan hewani terus-menerus meningkat dengan pesat. Diketahui bahwa selama Pelita III yang lalu konsumsi daging secara nasional meningkat cukup besar, yaitu rata-rata 7,3% setahun, padahal produksi daging hanya meningkat rata-rata 0,9% setahun. Kebutuhan akan daging sapi atau kerbau pada umumnya dapat disubstitusikan dengan daging ayam dan daging impor, khususnya untuk hotel-hotel. Untuk Pelita IV diprediksi peningkatan konsumsi nasional daging per tahun akan tetap tinggi yaitu 6,1%, di mana diproyeksikan peningkatan produksi daging baru meningkat 3,4%.⁹

Selama Pelita III ternyata impor daging meningkat rata-rata 16,1% setahun. Apabila penggalakan pengembangan sektor pariwisata secara besar-besaran semenjak Pelita IV bisa berhasil, sudah pasti kebutuhan untuk impor daging dan pangan hewani umumnya dari permintaan hotel-hotel dan restoran akan meningkat banyak. Bersamaan dengan penggalakan berkembangnya sektor pariwisata dan peningkatan taraf hidup seluruh bangsa akibat pembangunan, niscaya tidak dapat ditawar-tawar lagi perwujudan untuk menggalakkan budidaya peternakan rakyat tersebut.

Dalam hal persusuan ternyata sampai awal Pelita IV menurut Menteri Muda Urusan Peningkatan Produksi Peternakan dan Perikanan, Prof.Dr. J.H. Hutasoit, konsumsinya masih relatif kecil, yaitu baru sekitar 1,2% dari keseluruhan protein hewani yang dikonsumsi secara nasional. Dari jumlah populasi sapi perah yang pada tahun 1984 ada sebanyak 169.000 ekor telah berhasil diproduksi 182.400 ton susu. Tetapi untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri, masih harus diimpor lagi sebanyak 596.900 ton susu.¹⁰ Di sini tampak nyata betapa prospek pengembangan sapi perah benar-benar sangat cerah sebagai pengganti impor sekitar 77% kebutuhan susu nasional

⁸Harian Merdeka, 23 Januari 1984.

⁹Berita Business News, 20 Februari 1985.

¹⁰Harian Merdeka, 18 Januari 1985.

ini. Dan budidaya ternak sapi perah ini bisa amat berarti untuk meningkatkan pendapatan petani gurem yang miskin karena sempitnya tanah garapan, sebab diketahui bahwa pemeliharaan 3 ekor sapi perah memberi penghasilan sama dengan penghasilan petani yang menggarap 1 hektar sawah yang panen 2 kali setahunnya.¹¹

Berdasarkan hasil penelitian LIPI diperkirakan bahwa jika limbah-limbah pertanian di Jawa yang selama ini terbuang bisa dimanfaatkan untuk makanan ternak sapi, maka populasi sapi di Pulau Jawa dapat ditingkatkan sampai 113%. Atau jika potensi limbah ini dimanfaatkan untuk domba, maka populasi domba bisa ditingkatkan sampai 234%.¹² Dari pengalaman usaha ternak sapi kereman peranakan bibit unggul sapi Eva, Selandia Baru, dan bibit lokal Sinjai, Sumatera Barat, diketahui bahwa hasilnya sangat memuaskan. Sapi peranakan ini sejak lahir berat badannya adalah 24 kg, dalam usaha kereman setelah berumur 4 tahun ternyata mencapai berat 1.130 kg. Ini berarti ternak kereman sebagai usaha sambilan dapat memberikan dari hasil daging saja rata-rata sehari meningkat lebih dari $\frac{3}{4}$ kg.¹³

Budidaya peternakan dewasa ini dapat dikembangkan dan digalakkan secara maksimal, karena bisa dipilihnya ternak jenis unggul dan mudah dibiakkannya secara kawin suntik. Di samping itu ilmu pemeliharaan ternak pun sekarang sudah demikian maju, seperti dalam hal penyediaan pangan ternak sesuai dengan kebutuhan gizi optimal yang dituntut pertumbuhan ternak yang sebaik mungkin maupun perawatan kesehatan ternak yang bersifat mencegah dan menyembuhkan penyakit-penyakitnya. Sudah pasti semua ini amat menunjang untuk keberhasilan budidaya peternakan rakyat demi memecahkan masalah pengangguran dan kemiskinan di pedesaan. Sehubungan dengan segi permodalan bila belum mencukupi, memang seyogyanya diprioritaskan dalam hal pemeliharaan ternak jenis kecil atau jenis ternak besar yang diusahakan secara penggaduhan maupun sistem kredit angsuran. Akan tetapi, bila kondisi memungkinkan sangatlah baik pemeliharaan ternak besar pun dilengkapi juga dengan memelihara ternak kecil.

Dalam hal peternakan jenis kecil, ulat sutera patut diberi perhatian, karena konsumsi sutera alam di Indonesia saat ini membutuhkan lebih banyak dari pada yang mampu diproduksikannya. Tepatnya setahun dibutuhkan lebih dari 550 ton benang sutera, padahal produksi benang sutera baru menghasilkan

¹¹Berita *Business News*, 20 Februari 1984.

¹²Suripto Guntoro, "Meningkatkan Produksi Ternak di Atas Lahan Sempit" dalam harian *Suara Karya*, 19 Desember 1984.

¹³Harian *Kompas*, 22 Maret 1983.

55,5 ton.¹⁴ Di Sulawesi Selatan dalam setahun dapat diternakkan ulat sutera sampai tujuh kali, dan satu hektar tanaman murbai bisa menghidupi 40.000 ekor ulat sutera. Dari ulat sutera sebanyak ini akan dihasilkan kurang lebih 12 kg benang sutera, sehingga dalam setahun diperoleh sekitar 84 kg benang sutera. Dengan harga benang sutera sekarang Rp 25.000,00 per kg berarti satu hektar tanaman murbai bisa memberi pendapatan kepada penduduk sebesar Rp 2.100.000,00 setahun. Setelah dikurangi biaya pemeliharaan ulat sutera yang besarnya sekitar Rp 437.000,00, maka penduduk memperoleh pendapatan bersih Rp 1.663.000,00 setahun atau rata-rata Rp 138.583,00 sebulan.¹⁵

Jenis peternakan lebah pun sebenarnya memberikan pendapatan yang memadai. Ternak lebah ini terutama menghasilkan madu dan lilin. Madu sebagai bahan pangan bergizi sangat tinggi dan lilin sebagai bahan untuk membatik, kosmetika, dan semir. Berdasarkan pengalaman, diketahui bahwa satu hektar tanaman penghijauan kaliandra dapat mendukung peternakan lebah yang dalam setahunnya menghasilkan madu 500 kg, di mana harga per 1 kg madu adalah antara Rp 3.000,00 - Rp 4.000,00.¹⁶ Ini berarti rata-rata sebulan dihasilkan 41,5 kg madu atau pendapatan uang Rp 124.500,00 - Rp 166.000,00. Di samping itu ternak lebah ini juga akan meningkatkan produksi tanaman-tanaman, misalnya seperti diteliti mampu melipatgandakan produksi apel 200%, jeruk atau kelapa 50%, dan beberapa jenis bunga matahari sampai 1.000%.¹⁷ Sampai sekarang negara kita masih mengimpor kebutuhan madunya dari negara lain sebanyak 100-150 ton setahun. Bila mau membudidaya-kan ternak lebah di kalangan rakyatnya, pasti Indonesia dapat meniru negara bersamaan iklimnya seperti Meksiko yang setiap tahunnya telah memproduksi madu sekitar 60.000 ton.¹⁸

Begitu pula peternakan kodok dengan bibit unggul sebenarnya memberikan pendapatan yang baik bagi peternaknya, karena pasaran kodok di luar negeri sangat baik akibat besarnya permintaan dari Eropa Barat, Amerika Serikat, dan Hongkong atau Singapura. Selama ini negara kita kewalahan melayani permintaan luar negeri, sebab populasi kodok yang bisa dipasarkan memang kurang. Dalam tahun 1981 ekspor daging kodok Indonesia menghasilkan devisa sebanyak US\$9,3 juta, sementara dalam tahun 1978 India sudah berhasil mengekspor seharga US\$110,6 juta. Apabila seekor kodok sawah biasa hanya mencapai berat 65-75 gram, maka seekor kodok bibit unggul

¹⁴Berita *Antara*, 22 Februari 1983.

¹⁵Berita *Business News*, 19 Maret 1982.

¹⁶Berita *Antara*, 16 April 1982.

¹⁷Harian *Kompas*, 6 Desember 1983.

¹⁸Harian *Merdeka*, 17 Oktober 1983.

gul di peternakan Cimanggis, Bogor, bisa mencapai berat $2\frac{1}{2}$ kg.¹⁹ Di Bali pemeliharaan kodok jenis unggul memerlukan waktu 10 bulan, pemasaran pun tak menimbulkan masalah dan dapat laku per 1 kg-nya Rp 7.000,00 berbanding Rp 3.000,00 untuk kodok sawah.²⁰ Pastilah budidaya ternak kodok ini bermanfaat pula untuk memberantas serangga-serangga hama tanaman, sebab merosotnya populasi kodok sawah di Sumatera Utara karena penangkapan telah mengakibatkan meningkatnya hama wereng.²¹

Budidaya peternakan ini khususnya amat berperan dalam usaha tani terpadu bagi rakyat pedesaan, yang justru mampu meningkatkan dan menganekaragamkan pendapatan petani yang berasal dari berbagai ternak maupun kemajuan usaha tani pada umumnya. Sebagai contoh program reboisasi dengan usaha tani terpadu di pertanahan kering daerah Pare, Kediri. Reboisasi pemerintah (Perhutani) menggunakan tanaman sengon (*albizia falcata*). Bekerjasama dengan ini para petani diajak melakukan tumpang sari tanaman yang tidak mengganggu tanaman reboisasi, yaitu dengan menanam jagung, nenas, rumput gajah. Ternyata dari tanaman tumpang sari ini saja per 1 hektar dihasilkan pendapatan Rp 1,2 juta setahun bagi petani.²² Jika hasil keseluruhan dari usaha tani itu dihitung dengan uang niscaya diperoleh pendapatan yang lebih tinggi lagi, misalnya dari hasil kayu, kesuburan tanah, peningkatan ternak sebagai akibat bahan pangan berupa biji-bijian atau daun-daunan dari tanaman tumpang sari dan reboisasi itu.

CATATAN AKHIR

Keberhasilan pembangunan pedesaan di negara Thailand patut kita jadikan pelajaran, karena dari situ dapat diambil manfaat untuk mempercepat pembangunan pedesaan kita. Dapat dikemukakan ucapan Duta Besar Indonesia di Thailand, Subambang, bahwa semua permasalahan di pedesaan Thailand dapat dipecahkan sampai tuntas karena ditunjang keterlibatan perguruan-perguruan tingginya, yang mempelajari semua aspek di pedesaan, menulis laporan secara mendalam, dan membuat proyek design pembangunan pedesaan. Banyaknya penelitian mendalam tentang pedesaan ini telah memungkinkan kebijaksanaan pemerintah atas pedesaan kebanyakan mengena. Pedesaan yang agraris telah semakin meningkatkan produksi pertaniannya dan ini memungkinkan hampir semua produksi pertanian di negeri ini dapat

¹⁹ Harian *Suara Karya*, 21 Juli 1983 dan 1 Desember 1984.

²⁰ Berita *Antara*, 3 dan 17 November 1984.

²¹ Harian *Kompas*, 20 November 1984.

²² Harian *Kompas*, 23 Januari 1984 dan *Surabaya Post*, 25 Februari 1985.

dijadikan sumber devisa, karena untuk mencukupi kebutuhan sendiri sudah berkelebihan.²³

Sudah barang tentu pembangunan pedesaan Indonesia pun perlu berkembang sedemikian sehingga penduduk pedesaan bisa sungguh-sungguh produktif dan mampu mendukung ekspor negara, sebagaimana halnya pedesaan Thailand. Dalam keadaan dewasa ini supaya pembangunan pedesaan kita betul-betul kuat, bagaimanapun perlu ditunjang oleh budidaya peternakan rakyat secara besar-besaran. Pengembangan peternakan demikian secara langsung dapat menolong masyarakat pedesaan agraris, yang masih rendah tingkat gizi, usaha, pendapatan, dan pendidikannya, selain perlu untuk meningkatkan kesuburan tanah dan memperbaiki strukturnya akibat penggunaan banyak pupuk kimiawi. Kiranya para penyelenggara pembangunan di daerah-daerah dan pedesaan wajarlah memilih dan mengembangkan budidaya peternakan rakyat ini sebagai sub-sektor yang amat potensial dan yang berperanan banyak untuk memberantas penganguran, kemiskinan, kemerosotan lingkungan alam di wilayahnya.

Dengan demikian budidaya peternakan rakyat diharapkan berdaya-guna untuk meningkatkan kualitas hidup di pedesaan, khususnya bagi warganya yang merupakan kelompok termiskin. Terutama budidaya peternakan rakyat ini dapat meretas jalan dan menunjang bagi pembangunan berbagai sektor yang lain di pedesaan. Dalam hal ini diketahui bahwa di pedesaan Jawa pun masih bisa dibudidayakan peternakan secara besar, karena Pulau Jawa masih mampu menampung tambahan 6 juta ekor sapi, 6 juta ekor kerbau, dan 6,7 juta ekor sapi perah.²⁴ Apabila pengembangan jenis ternak besar di pulau yang padat ini masih banyak peluangnya, sudah barang tentu peluang ini bisa dimanfaatkan untuk pengembangan jenis ternak kecil dalam jumlah yang jauh lebih meningkat seperti ternak burung puyuh, itik, ayam ras, kelinci, kodok, belut, penyu, lebah, ulat sutera.

Seiring dengan kemajuan kesejahteraan bangsa kita dan pengembangan sektor pariwisata, niscaya produksi budidaya peternakan ini memperoleh pemasaran yang baik. Begitu pula menjelang akhir abad ini negara-negara kawasan Pasifik sangat berkembang menjadi negara yang semakin makmur, sehingga ini merupakan peluang pasaran internasional untuk keperluan devisa dari mata dagangan peternakan, kalau negara kita yang bertanah subur, luas dan banyak jumlah tenaga kerjanya berhasil menjadi negara peternakan besar.

²³Harian *Sinar Harapan*, 13 Januari 1984.

²⁴Berita *Antara*, 14 Februari 1983 dan *Kompas*, 31 Januari 1983.

Kebijakan Pangan Indonesia: Belajar dari Keberhasilan

Sudarsono HARDJOSOEKARTO*

Pembangunan pertanian dan kontribusinya dalam pembangunan ekonomi Indonesia menarik untuk dicatat. Bukan saja karena ia melayani sebagian besar penduduk Indonesia, tetapi tampaknya keberhasilan pembangunan ekonomi Indonesia selama ini erat kaitannya dengan keberhasilan di sektor pertanian, khususnya pertanian pangan.

Pada umumnya kontribusi sektor pertanian terhadap pembangunan nasional dapat diperinci paling sedikit ke dalam empat macam, yaitu (1) Penawaran Pangan Domestik; (2) Skala Pasar Domestik; (3) Penawaran Tabungan Dalam Negeri; dan (4) Penawaran Devisa. Kebijakan pertanian khususnya untuk tujuan kontribusi yang pertama -- penawaran pangan domestik -- adalah yang akan menjadi bagian penting dalam catatan ini, karena pangan merupakan komoditi strategis dan karena itu menjadi perhatian utama dalam pembangunan ekonomi nasional. Kedua, kebijakan pangan selama ini telah berimplikasi cukup luas terhadap kehidupan petani, konsumen pangan serta perekonomian nasional. Kiranya banyak pelajaran dapat diperoleh dari kebijakan ini, baik untuk kelanjutan kebijakan yang bersangkutan maupun masalah-masalah strategis lain.

STRATEGI ATAS DASAR TEKNOLOGI

Kebijakan pangan telah menjadi bagian penting dari kebijakan ekonomi nasional sejak kemerdekaan. Berbagai upaya telah dilakukan, yang secara umum ditujukan untuk mencapai swasembada pangan. Sayangnya, sampai dengan pertengahan tahun 1960-an kebijakan ini belum mencapai sasarannya. Bahkan krisis pangan tidak dapat dihindari bersamaan dengan kemunduran

*Staf CSIS.

perekonomian nasional. Implikasinya cukup luas, termasuk kekacauan di bidang sosial politik dan gangguan stabilitas nasional pada umumnya.

Usaha mencapai swasembada pangan kemudian dilanjutkan dan bahkan ditingkatkan oleh pemerintahan Orde Baru. Meskipun berbeda dengan waktu sebelumnya, kebijakan pangan yang terakhir ini ditandai dengan revolusi di bidang teknologi pertanian. Dikembangkannya varietas unggul untuk berbagai komoditi pangan, aplikasi pupuk dan pestisida telah membawa alternatif-alternatif luas dalam kebijakan pangan di banyak negara tidak terkecuali Indonesia. Pilihan kebijakan ini secara umum dapat digolongkan sebagai: (1) strategi atas dasar sumber-sumber yang sudah ada (resource based strategy); dan (2) strategi atas dasar teknologi (technology based strategy). Yang pertama menekankan pengembangan metode-metode produksi yang sudah dikenal, sambil melakukan diversifikasi pertanian. Sebaliknya yang kedua menekankan penerapan teknologi produksi yang baru dengan penerapan varietas unggul, pupuk, pestisida dan pengairan.

Tampaknya, sejarah pertanian di Indonesia lebih memungkinkan dipilihnya strategi atas dasar teknologi daripada pilihan yang pertama. Hal ini terutama tampak sejak pengembangan metode produksi padi dengan skema Bimas oleh Institut Pertanian Bogor pada tahun 1963. Skema ini pada mulanya didasarkan atas penggunaan air secara efektif untuk hamparan sawah yang berdekatan. Hal ini berarti bahwa petani dalam suatu hamparan yang sama harus memiliki pola tindak yang sama dalam segala aspek bercocok tanamnya. Kebersamaan ini selanjutnya mengilhami dilakukannya penyuluhan secara bersama, yang kemudian dikenal sebagai penyuluhan massal. Kedua aspek ini adalah aspek yang mendasar dari program Bimas. Sementara itu aplikasi pupuk, pestisida dan bibit unggul merupakan bagian penting dari strategi atas dasar teknologi. Tetapi oleh karena petani belum mampu menyediakan input-input pertanian ini, dikembangkanlah kebijakan kredit murah paralel dengan program Bimas itu sendiri.

Meskipun potensi bahan pangan non-beras tidak diabaikan, ukuran swasembada pangan terutama masih dikaitkan dengan pencapaian swasembada beras. Karena itu program Bimas dikembangkan pertama kali untuk komoditi padi.

Selama ini program Bimas padi telah mengalami berbagai variasi dan modifikasi. Hasilnya secara umum adalah peningkatan produksi padi hingga secara praktis swasembada beras telah dicapai sejak tahun 1981. Dalam tahun 1969 produksi beras mencapai 12,3 juta ton, sedangkan dalam tahun 1981 ia telah mencapai 22,3 juta ton, atau berarti peningkatan 5,0% per tahun. Dalam tahun 1985 produksi beras diperkirakan mencapai 26,1 juta ton yang berarti kenaikan tingkat swasembada.

Elemen peningkatan produksi beras adalah peningkatan produktivitas (yield) dan peningkatan luas areal tanam. Selama periode 1969-1981 produktivitas meningkat sebesar 3,7% per tahun dari 1,53 ton/ha menjadi 2,38 ton/ha. Sebaliknya luas areal tanam meningkat sebesar 1,3% per tahun dari 8,014 juta ha menjadi 9,376 juta ha. Hal ini berarti bahwa peranan intensifikasi cukup besar terhadap peningkatan produksi beras.

KEBIJAKAN HARGA

Kebijakan pertanian yang ditujukan pada penyediaan pangan domestik juga mengandung instrumen-instrumen yang bertujuan untuk perbaikan ekonomi petani. Dan salah satu yang penting dari instrumen itu adalah kebijakan harga.

Harga dasar (floor price) ditetapkan secara periodik untuk menjaga agar penurunan harga pada waktu panen tidak melewati batas bawah yang dapat merugikan petani. Untuk ini kelebihan produksi diserap oleh pemerintah melalui program pembelian pangan. Sebaliknya kenaikan harga pada waktu puncaklik dikendalikan melalui operasi pasar (market operation) yaitu dengan penjualan beras cadangan. Kedua aspek ini dilakukan dengan mekanisme buffer stock pangan secara nasional. Secara demikian petani tidak merugi dan tetap terangsang untuk meningkatkan produksinya, sementara konsumen tidak terbebani dengan kenaikan harga yang tinggi.

Aspek lain yang cukup penting dalam kebijakan pangan ini adalah pembinaan pola konsumsi pangan. Seperti diketahui, sumber pangan pokok selain beras adalah jagung, ubi kayu, ubi jalar dan sagu. Beberapa daerah tertentu berpotensi besar untuk menghasilkan pangan non-beras ini. Karena itu, bersamaan dengan peningkatan produksi pangan non-beras dilakukan pula pembinaan terhadap pola konsumsi pangan. Inpres 20/1979 tentang Program Perbaikan Menerima Makanan Rakyat adalah salah satu instrumen penting dalam program penganekaragaman pola konsumsi pangan. Tujuannya di antaranya adalah pencapaian keseimbangan pola konsumsi pangan pokok sesuai dengan potensi wilayah masing-masing.

ASPEK KELEMBAGAAN

Kebijakan pangan yang diuraikan di atas sudah tentu meliput pula pengembangan aspek kelembagaan dan administrasi. Di tingkat nasional, kebijakan produksi pangan ditetapkan oleh Badan Pengendali Bimas yang diketuai oleh Menteri Muda Urusan Produksi Pangan dan berada di bawah Menteri Pertanian. Badan ini yang dibentuk sesuai dengan Keppres 6/1979, adalah bersifat interdepartemental. Di tingkat propinsi, kabupaten dan ke-

camatan terdapat Badan Pelaksana Bimas sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Sedangkan di tingkat desa, penyaluran input-input pertanian sebagai bagian penting dari peningkatan produksi dilakukan oleh Koperasi Unit Desa (KUD).

Sementara itu kebijakan harga dan distribusi pangan di tingkat nasional ditetapkan oleh Badan Urusan Logistik dengan depot-depot logistiknya di berbagai daerah. Badan ini bertanggung jawab pada pengendalian harga dan distribusi pangan. Pada waktu panen, Bulog membeli kelebihan produksi pangan melalui KUD, sedangkan pada waktu paceklik Bulog menjual cadangannya melalui pedagang swasta. Tujuannya sudah tentu stabilisasi harga.

PERSPEKTIF

Dari uraian di atas kiranya dapat diringkas bahwa kebijakan pangan meliputi tiga sub-sistem, yaitu: (1) sub-sistem produksi; (2) sub-sistem distribusi; dan (3) sub-sistem konsumsi. Dua sub-sistem yang pertama telah dapat berfungsi masing-masing dalam peningkatan produksi dan kebijakan harga serta distribusi, kendatipun sejauh ini masih memerlukan penyempurnaan-penyempurnaan. Sebaliknya sub-sistem yang ketiga oleh karena program-programnya masih bersifat indikatif tampaknya belum dapat berfungsi sebagaimana diharapkan.

Cerita sukses kebijakan pangan di atas tidak lain adalah sumbangan yang besar sektor pertanian pangan terhadap pembangunan nasional! Sulit dibayangkan akibatnya bila segera setelah kehancuran ekonomi nasional pada pertengahan 1960-an, ekonomi pangan tidak tampil sebagai motor pertumbuhan ekonomi. Bahkan terhadap goncangan ekonomi internasional pun, setelah meredupnya peranan minyak bumi, daya tahan sektor pertanian pangan cukup menggembirakan. Pada saat resesi melanda perekonomian nasional, pertumbuhan sektor pertanian tahun 1983 sebesar 4,8%, jauh lebih besar daripada pertumbuhan sektor industri yang 2,2%.

Tetapi, hal di atas tidak berarti tanpa permasalahan. Tekanan program pada peningkatan produksi sebesar-besarnya ternyata berakibat tidak terkendalinya standar kualitas produk pangan. Pengembangan varietas unggul dan metode berproduksi selama ini belum memecahkan masalah rendahnya kualitas pangan. Akibatnya tampak pada rendahnya nilai produksi, keamanan pangan dan terlebih lagi pada tingkat penerimaan petani.

Yang lebih penting dari ekspose ini tidak lain adalah pelajaran menarik dari kebijakan di bidang beras ini. Kiranya tidaklah berlebihan bila komoditi pangan lain pun dapat belajar dari keberhasilan di atas; pada segi-segi teknologi, kelembagaan maupun ekonomi sosial lainnya.